

I.2. DERECHO ADMINISTRATIVO

UN EJEMPLO DEL DESARROLLO NORMATIVO DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS EXTREMEÑOS: LAS AYUDAS PARA LA INTEGRACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL

Por D. MANUEL MORALO ARAGÜETE
*Profesor Asociado de Derecho Administrativo
de la Universidad de Extremadura*

Resumen

En el presente trabajo se realiza el estudio de un aspecto del desarrollo normativo del derecho al «bienestar social» en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y se describe concretamente cómo se ha realizado este desarrollo en el caso de la atención a las denominadas «situaciones de emergencia social», analizándose la normativa vigente, la configuración y naturaleza de las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (A.I.S.E.S.), los requisitos para su percepción, las modalidades de las mismas y las cuestiones problemáticas que han ido surgiendo en su aplicación.

Abstract

This essay studies an aspect of the normative development of the right to the «social welfare» in the autonomous region of Extremadura, and describes specifically how this development has been carried out in the case of the called «situations of social emergency». It analyses the existing regulatory framework, the shape and nature of the «aids for the integration in situation of social emergency», the requirements for its drawing, its types, and the problematic matters in its application.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - A) LOS DERECHOS SOCIALES DEL ART. 6.2.º DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA
 - B) COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA EN EL DESARROLLO NORMATIVO DE LOS DERECHOS SOCIALES
 - C) OBJETIVO DEL TRABAJO
- II. LA REGULACIÓN DE LAS AYUDAS PARA LA INTEGRACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL
 - A) LA LEY 5/87 DE SERVICIOS SOCIALES
 - B) EL DECRETO 28/1999, DE 23 DE FEBRERO
 - a) **Finalidad**
 - b) **Su rango normativo**
 - C) DESARROLLO DEL DECRETO 28/1999
- III. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LAS AYUDAS
 - A) LA NATURALEZA Y EL CARÁCTER DE LAS AYUDAS
 - B) LOS REQUISITOS GENERALES DE LAS AYUDAS
 - a) **El empadronamiento**
 - b) **La «situación de emergencia social»**
 - C) PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN
 - D) INCOMPATIBILIDADES
- IV. MODALIDADES DE AYUDAS
 - A) AYUDAS EXTRAORDINARIAS (ARTS. 8-12)
 - B) AYUDAS ORDINARIAS (ARTS. 13-20)
 - C) AYUDAS DE INSERCIÓN (ARTS. 21-23)

I. INTRODUCCIÓN

A) LOS DERECHOS SOCIALES DEL ART. 6.2.º DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA

El apartado e) del art. 6.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura ordena a las instituciones de la Comunidad Autónoma que ejerzan sus poderes con, entre otros, el objetivo básico del «fomento del bienestar social y económico del pueblo extremeño, en especial de las capas sociales más desfavorecidas, a través de la extensión y mejora de los equipamientos sociales y servicios colectivos, con especial atención al medio rural y a las comunicaciones».

Como ocurre con todos los restantes apartados del art. 6.2, se trata de una proclamación que se sale del contenido obligatorio que la Constitución establece para los Estatutos de Autonomía, y que correspondería más bien a lo que se denomina parte dogmática de las Constituciones: una serie de declaraciones de intenciones de los objetivos básicos que deben tender a conseguirse por los poderes públicos. Aunque se ha discutido bastante sobre la conveniencia de que los Estatutos de Autonomía recojan normas de carácter programático, en la práctica lo cierto es que normas de este tipo aparecen en casi todos los Estatutos aprobados¹.

Tal norma es un reflejo de los principios rectores de la política social y económica recogidos en los arts. 39 a 52 de la Constitución, y como ellos, describe opciones legislativas que habrán de ser concretadas por las normas emanadas de la Asamblea de Extremadura.

De este modo, la concreción del objetivo del «bienestar social» se ha ido realizando a lo largo de estos años con una serie de leyes autonómicas, entre las que destaca la *Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales*, que han establecido un completo sistema de prestación de servicios sociales y han garantizado lo que ya ha pasado a ser un auténtico derecho subjetivo. Como afirma Beato Espejo, «en un estado social de Derecho como proclama la Constitución de 1978, la prestación de servicios sociales ha de considerarse como un verdadero derecho subjetivo de los ciudadanos y a cuya tarea han de contribuir los poderes públicos. Ya no se trata de un deber de caridad, propio de

¹ González Ayala, M.^a D., «Comentarios al art. 6», en VV.AA. [López Guerra, L. y Soriano García, J. E. (dirs.)], *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Madrid, M.A.P., 1992, págs. 96-99.

un estado de beneficencia, sino de un derecho que habilita a su titular a reclamarlo»².

B) COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA EN EL DESARROLLO NORMATIVO DE LOS DERECHOS SOCIALES

Para llevar a efecto el objetivo del fomento del bienestar social del pueblo extremeño, el art. 7.1.20 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma, en exclusiva, competencias en materia de «asistencia social y bienestar social», plasmando así la posibilidad establecida en el art. 148.1.20.^a de la Constitución de que las Comunidades Autónomas ostenten competencias en materia de «asistencia social». Como se puede comprobar, el art. 7.1.20 del Estatuto extremeño sobrepasa el tenor literal de la Constitución, pero, como se analizará a continuación, el «bienestar social» que se añade en la norma estatutaria no es realmente una competencia en sí mismo³.

La delimitación de los conceptos de «asistencia social», «servicios sociales», y «bienestar social», no es fácil, puesto que en lenguaje vulgar tienden a usarse como términos equivalentes, y no existe una definición constitucional de los mismos. Trataremos de diferenciarlos siguiendo en este punto de la exposición a Beato Espejo y Muñoz Blanco⁴.

La **asistencia social**, según Martín Mateo⁵, sería el «conjunto de actividades administrativas encaminadas a auxiliar, con cargo a los fondos generales del Estado, a aquellos sujetos que no se encuentran en condiciones económicas para atender, por sí, necesidades consideradas básicas por la comunidad nacional». La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de junio, entiende la asistencia social como «un mecanismo protector de situaciones de necesidad específica, sentidos por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema [el sistema de Seguridad Social] y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social», añadiendo que «es característico de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios».

² Beato Espejo, M., *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, 2.^a ed., Editora Regional de Extremadura y U.E.X., Cáceres, 1999, pág. 511. Cuando el presente trabajo se encontraba ya en fase de corrección de pruebas, ha aparecido una nueva publicación sobre la materia, suscrita por una buena y antigua compañera: Durán Ayago, A., «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura en acción social», en Blanco-Morales Limones, P. (dir.), *El Derecho de Extremadura (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura)*, Badajoz, Asamblea de Extremadura, 2005, págs. 503-531.

³ Muñoz Blanco, R. E., «Comentarios al art. 7.1.20», en VV.AA. [López Guerra, L. y Soriano García, J. E. (dirs.)], *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Madrid, M.A.P., 1992, pág. 273.

⁴ Beato Espejo, *op. cit.*, págs. 515-516. Muñoz Blanco, *op. cit.*, págs. 265-269.

⁵ Citado por Muñoz Blanco, *op. cit.*, pág. 265 y Beato Espejo, *op. cit.*, pág. 515. La cita proviene de Martín Mateo, R., *Guía de Actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, Colección Documentos, n.º 3, Ministerio de la Gobernación, 1966.

Los **servicios sociales** son definidos en la Carta Social Europea⁶ como aquellos «que, utilizando métodos de trabajo social, contribuyen al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad y a su adaptación al entorno social».

Por último, el **bienestar social** no constituye una competencia ni un servicio, sino un fin a conseguir a través de la actuación legislativa y administrativa. En palabras de Beato Espejo, el bienestar social representa «un mandato a los poderes políticos a fin de adoptar las decisiones pertinentes en ejecución de una política social que corrija las desigualdades existentes y que favorezca a aquellos ciudadanos que se encuentran en un plano de desigualdad con respecto a los demás»⁷.

Extremadura asume, por tanto, la totalidad de las competencias en materia de asistencia social y bienestar social: legislación (en toda su extensión), desarrollo reglamentario, y ejecución administrativa⁸. Ahora bien, el ejercicio en exclusiva de tales competencias está matizado por la intervención tanto del Estado como de las Entidades Locales:

- El Estado dispone de otros títulos competenciales para aprobar normas que afectan a los derechos sociales de los extremeños. Tiene competencias exclusivas en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17.^a de la *Constitución*), incluyendo las prestaciones no contributivas; en materia de bases y coordinación general de la Sanidad (art. 149.1.16.^a); y en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales (art. 149.1.1.^a)⁹.
- Los Municipios ostentan competencias en materia de «prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social» (art. 25.2.k de la *Ley de Bases de Régimen Local*), aunque dicha competencia se debe ejercer en los términos de la legislación autonómica. Además, la prestación de los servicios sociales pertinentes es uno de los servicios que, según el art. 26.c) de la *Ley de Bases de Régimen Local*, deben proporcionar los municipios con población superior a los 20.000 habitantes¹⁰.

C) OBJETIVO DEL TRABAJO

¿Cómo se han llevado a efecto las previsiones del art. 6.2.º del Estatuto de Autonomía de Extremadura? ¿Qué normas ha aprobado la Comunidad Autónoma

⁶ *Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961, Instrumento de Ratificación por España de 29 de abril de 1980*, B.O.E., n.º 153, de 26 de junio de 1980.

⁷ Beato Espejo, *op. cit.*, pág. 516.

⁸ Muñoz Blanco, *op. cit.*, pág. 273.

⁹ Beato Espejo, *op. cit.*, págs. 512-513; Muñoz Blanco, *op. cit.*, págs. 273-275.

¹⁰ Beato Espejo, *op. cit.*, pág. 514.

de Extremadura en el ejercicio de sus competencias? ¿En qué se plasma concretamente en la actualidad nuestro derecho subjetivo al «bienestar social»?

A intentar resolver estas interrogantes se dirige el presente trabajo, si bien centrándose en un ejemplo muy concreto de los derechos sociales instaurados por la normativa autonómica extremeña, como son las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (A.I.S.E.S.). Se analizará el régimen jurídico de estas Ayudas, su naturaleza, sus mecanismos de funcionamiento, y, en definitiva, el modo en el que se concreta el derecho a un mínimo bienestar social, poniendo de relieve algunos de los aspectos de las mismas que resultan más problemáticos.

II. LA REGULACIÓN DE LAS AYUDAS PARA LA INTEGRACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SOCIAL

A) LA LEY 5/87 DE SERVICIOS SOCIALES

En el ejercicio de la competencia atribuida por el art. 7.1.20 del Estatuto, se aprobó la *Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales*¹¹, como instrumento fundamental para hacer realidad el objetivo del «fomento del bienestar social» cuya consecución encomienda a los poderes públicos el art. 6.2.d) del Estatuto. No en vano, esta finalidad primordial de la Ley se explicita meridianamente en el art. 1 de la misma, cuando señala que su objetivo es «garantizar un sistema público de servicios sociales», a fin «de conseguir un bienestar básico para todos los ciudadanos residentes en nuestra región», y ello mediante «un conjunto de actuaciones que tiendan a la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación».

La *Ley de Servicios Sociales* viene, por tanto, a concretar la declaración programática del art. 6.2.d) del Estatuto, y lo hace mediante el reconocimiento expreso de un derecho subjetivo a los servicios regulados en dicha Ley, derecho que se extiende no sólo a los residentes en la Comunidad Autónoma, sino también a los transeúntes (art. 2).

Siguiendo a Beato Espejo¹², los principios generales que subyacen en la *Ley de Servicios Sociales*, e informan el sistema extremeño de servicios sociales, son los siguientes:

- Principio de responsabilidad pública, «en virtud del cual la Junta de Extremadura deberá adscribir los recursos financieros, técnicos y humanos que garanticen una eficaz prestación; de forma que el ejercicio del derecho subjetivo reconocido a los ciudadanos sea real y efectivo»¹³.

¹¹ D.O.E., n.º 37, de 12 de mayo de 1987.

¹² Beato Espejo, *op. cit.*, págs. 519-523.

¹³ Beato Espejo, *op. cit.*, págs. 519-520.

- Principios de planificación, de coordinación y de gestión descentralizada. La ley impone que la planificación se haga por los órganos rectores de la Comunidad Autónoma¹⁴ y que la gestión se descentralice a favor de Municipios, Mancomunidades e Instituciones¹⁵.
- Principio de participación ciudadana, en el asesoramiento, gestión y gobierno de los Servicios Sociales.
- Principios de prevención, globalidad e integración. Se busca actuar sobre las causas que generan los problemas de erradicación, se aspira a un tratamiento global, y se busca el evitar el desarraigo del ciudadano del entorno.

La Ley de Servicios Sociales le otorga a la Junta de Extremadura competencias reglamentarias (art. 18.1 y Disposición Final Única), gestoras (la gestión de las «prestaciones económicas individuales de carácter periódico con cargo a los presupuestos generales de la Junta de Extremadura» –art. 18.4.3–) y planificadoras (Disposición Adicional Única).

Por su parte, las competencias atribuidas a los Ayuntamientos son, fundamentalmente, la gestión de los servicios sociales existentes (art. 20.1) y la «gestión de las prestaciones no periódicas en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, así como la tramitación de las prestaciones económicas periódicas colaborando con la Junta de Extremadura en la supervisión y el control de las mismas» (art. 20.4).

El sistema de servicios sociales establecido en la *Ley 5/1987* se estructura en servicios sociales de base (art. 4.1) y servicios sociales especializados (art. 2). Estos últimos son los que «se organizan y operan sobre cada una de las áreas o situaciones previstas en esta Ley», como son las de atención a la familia, toxicómanos, minusválidos, minorías étnicas, etc. Uno de ellos es precisamente el «servicio social especializado de situaciones de emergencia social», el cual «establecerá las colaboraciones necesarias con los organismos competentes en la prevención y el tratamiento de las situaciones de emergencia social» (art. 16), y es el servicio llamado a tener un papel relevante en las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (A.I.S.E.S.).

Dada la parca regulación que se hace en la *Ley 5/1987* de los denominados servicios sociales especializados, dicha Ley no agota la ordenación legal de los

¹⁴ La Disposición Adicional Única de la Ley prevé la elaboración por la Junta de Extremadura de un Plan Regional cuatrienal, en el marco de la planificación de los servicios sociales, que «marque los objetivos prioritarios que se pretenden conseguir y las etapas en las que se va a llevar a cabo».

¹⁵ Sin embargo Beato Espejo (*op. cit.*, págs. 521-522) objeta que dicho criterio descentralizador no resulta luego convenientemente reflejado en el texto de la Ley, puesto que las escasas competencias atribuidas a los Entes Locales no se han llegado a transferir efectivamente; por tal motivo, concluye que, a pesar de las intenciones de la Ley, «su centralismo es evidente».

mismos, sino que actúa como un punto de partida, lo que ha obligado a que los diversos servicios sociales especializados hayan sido objeto de una fecunda actividad legislativa independiente posterior¹⁶.

Veamos a continuación cómo se ha regulado el servicio social especializado de situaciones de emergencia social, que es el único que constituye el objeto de este trabajo.

B) EL DECRETO 28/1999, DE 23 DE FEBRERO

*El Decreto 28/1999, de 23 de febrero, por el que se regulan las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (A.I.S.E.S.)*¹⁷ es la norma vigente en la actualidad, y constituye la última de una serie de normas reglamentarias que han venido tratando las llamadas situaciones de emergencia social, desde que se aprobó la primera de ellas, el *Decreto 66/1990, de 31 de julio, sobre Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (A.I.S.E.S.)*¹⁸.

a) Finalidad

Como ya se ha dicho, el fundamento del Decreto estriba en la previsión de la existencia de tales servicios sociales especializados que se hizo en el art. 16 de la *Ley de Servicios Sociales*.

La finalidad de la nueva norma, explicitada en la Exposición de Motivos, es la de «dar una respuesta más precisa a las necesidades planteadas en el seno de la sociedad extremeña, a los colectivos más desfavorecidos». El origen inmediato fueron los acuerdos adoptados en la mesa de Política Social, firmados el 9 de enero de 1998 entre la Junta de Extremadura, la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FE.M.P.EX.) y los Agentes Sociales.

¹⁶ Los servicios sociales especializados regulados por la Comunidad Autónoma han sido, hasta el momento, los siguientes: **Menores**, por *Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de Protección y Atención a Menores*; **Ancianos**, por *Ley 2/1994, de 28 de abril, de Asistencia Social Geriátrica*; **Discapacitados**, por *Ley 8/1997, de 18 de junio, de Protección de la Accesibilidad en Extremadura*, y por su *Reglamento (D.153/1997, de 22 de diciembre)*; y **Atención a Drogodependencias**, por *Ley 1/1999, de 28 de marzo, de Prevención, Asistencia y Reinserción de las Drogodependencias en la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Todo este desarrollo legislativo es analizado en profundidad en Beato Espejo, *op. cit.*, págs. 523-529.

¹⁷ D.O.E., n.º 26, de 2 de marzo de 1999. Corrección de errores: D.O.E., n.º 34, de 20 de marzo de 1999.

¹⁸ D.O.E., n.º 65, de 16 de agosto de 1990. Su origen inmediato se debió al desarrollo que habían adquirido los Servicios Sociales de Base, y a los Acuerdos entre la Junta y las Centrales Sindicales firmantes de la Propuesta Sindical Prioritaria. Fue reformado de forma muy limitada por el *Decreto 134/1992, de 29 de diciembre* (D.O.E., n.º 3, de 7 de enero de 1993). Posteriormente, el *Decreto 66/1990* fue sustituido por el *Decreto 2/1997, de 9 de enero, por el que se regulan las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (A.I.S.E.S.)* (D.O.E., n.º 7, de 16 de enero de 1997). Este último Decreto fue objeto de una levisima modificación por el *Decreto 14/1998, de 10 de febrero* (D.O.E., n.º 18, de 14 de febrero de 1998). Por lo tanto, y contando con el actual, las Ayudas ha tenido a lo largo de su existencia tres regímenes jurídicos diferentes.

b) Su rango normativo

En cuanto al rango normativo de la regulación, surge una duda: ¿Por qué razón se utiliza un Reglamento, cuando la regulación de todo el resto de los servicios sociales especializados previstos en la *Ley de Servicios Sociales* se ha hecho por Leyes?

Posiblemente la respuesta tenga que ver con la mayor flexibilidad de las normas reglamentarias, que permite su más rápida aprobación y modificación, lo que supone una adaptación más rápida al cambio de las condiciones sociales. Y también con la hipotética posibilidad de que se dejen de conceder este tipo de Ayudas.

En cualquier caso, la Junta de Extremadura¹⁹ se encuentra expresamente habilitada por la *Ley de Servicios Sociales* para proceder a la aprobación de las normas reglamentarias de desarrollo de la Ley (art. 18.1 y Disposición Final Única), por lo que no cabe hacer reproche jurídico alguno en cuanto al rango formal utilizado en la ordenación.

C) DESARROLLO DEL DECRETO 28/1999

A diferencia de las normas que le precedieron, el *Decreto 28/1999* no recoge una habilitación reglamentaria a la Consejería de Bienestar Social para el desarrollo de la misma.

Partiendo de esta base, las únicas disposiciones que se podrían considerar dictadas en relación con el desarrollo de las A.I.S.E.S son la *Orden de la Consejería de Bienestar Social de 22 de octubre de 1999*²⁰, y la *Orden de la Consejería de Bienestar Social de 13 de marzo de 2002*²¹ cuyos mandatos son ciertamente chocantes.

La primera de ellas, la *Orden de 22 de octubre de 1999*, realiza la delegación en los Jefes de los Servicios Territoriales de Cáceres y Badajoz de la competencia que, en materia de resolución sobre la procedencia o no de las Ayudas, se atribuye a la Consejera en los arts. 24 y 28 del *Decreto 66/1990*, aunque sólo para aquellos casos que tengan una cuantía inferior a 150.000 pts. (art. primero). Ahora bien, lo curioso es que en la fecha de la aprobación de dicha Orden ya había sido derogado hacía bastante tiempo el *Decreto 66/1990*, y no sólo eso, sino que también había sido derogado, por el *Decreto 28/1999*²², la norma que

¹⁹ La referencia que se hace en el texto de la Ley de Servicios Sociales al «Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura» hay que entenderla hoy hecha a la «Junta de Extremadura», tras la entrada en vigor de la nueva *Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, que en su art. 3 establece que los órganos de gobierno y administración de la Comunidad son el Presidente de la Junta de Extremadura, la Junta de Extremadura y los Consejeros.

²⁰ D.O.E., n.º 132, de 11 de noviembre de 1999.

²¹ D.O.E., n.º 34, de 23 de marzo de 2002.

²² El *Decreto 28/1999* había entrado en vigor el 3 de marzo de 1999, de acuerdo con lo previsto en su Disposición Final.

lo había sustituido, que era el *Decreto 2/1997*. Pero es que, además, resulta que tanto el *Decreto 2/1997* como el *Decreto 28/1999* no atribuyen la competencia para resolver al Consejero, sino al Director General de Protección e Inserción Social (art. 22 del *Decreto 2/1997*) y al Director General de Servicios Sociales Comunitarios (arts. 12 y 18 del *Decreto 28/1999*), respectivamente. En definitiva, esta Orden delega una competencia que se atribuía en una norma que ya estaba derogada al momento de dictarse la Orden, competencia que, además, las normas vigentes atribuían a otros órganos distintos del delegante.

Afortunadamente, la segunda de las Órdenes mencionadas, la *Orden de 13 de marzo de 2002* vino a restablecer la cordura, revocando la delegación (art. Único), y derogando la anterior Orden (Disp. Derogatoria).

En cualquier caso, no se puede deducir que la competencia haya vuelto a ser del Consejero, sino que hay que entender, como ya se ha dicho, que la competencia para resolver todas las solicitudes de A.I.S.E.S. corresponde ahora, y desde la entrada en vigor del *Decreto 28/1999*, al Director General de Servicios Sociales Comunitarios.

III. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LAS AYUDAS

A) LA NATURALEZA Y EL CARÁCTER DE LAS AYUDAS

El *Decreto 28/1999* describe la naturaleza de las A.I.S.E.S. como la de «prestaciones para la integración social de contenido económico», cuyo destino es el de «financiar las condiciones de vida básicas de los/as perceptores de las mismas» (art. 2).

Es decir que, ante la ausencia de mención a este aspecto en la *Ley de Servicios Sociales*, el Decreto establece expresamente que las Ayudas tienen **carácter prestacional**. Con ello se destierra su inicial concepción, en el primitivo *Decreto 66/1990*, como ayudas con el «carácter de subvencional».

La cuestión de cuál sea la verdadera naturaleza, prestacional o subvencional, de las Ayudas, no es en modo alguno baladí. Resulta evidente que si la Ayuda se adjetiva, de manera intencionada, como prestacional, esto supone un claro y expreso reconocimiento de que la existencia de las Ayudas supone la concreción de un auténtico derecho subjetivo al bienestar social, concretado en que una persona que resida en Extremadura tiene asegurado un mínimo de atención material por los poderes públicos, que evite su absoluto desamparo económico.

Pero si el enunciado del Decreto es claro en cuanto al carácter prestacional de las Ayudas, la regulación de las mismas introduce alguna sombra de duda sobre si en la realidad es éste su verdadero carácter. Nos referimos a que, unos pocos artículos más adelante, el Decreto vincula la percepción de algunas de las Ayudas a «la realización de actividades de reinserción social y/o laboral» por parte de los perceptores (art. 3.1). Aunque en realidad esto último sólo es predicable en puridad de la modalidad denominada Ayuda Ordinaria, esta circunstancia

no deja de plantear la incertidumbre de si efectivamente se ha abandonado su concepción como subvenciones. Una subvención se define, al menos en la legislación estatal, por la circunstancia, entre otras, de que las cantidades entregadas por la Administración estén sujetas a la adopción de un comportamiento singular (art. 2.1 de la *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*). Y algo de eso hay en la exigencia de la realización de unas actividades de reinserción.

Por otro lado, las A.I.S.E.S. se configuran en el *Decreto 66/1999* como prestaciones de «carácter personal e intransferibles [sic]», por lo que «no podrán ser objeto de cesión, embargo o retención» (art. 3.3). Esta declaración genérica de **inembargabilidad** por parte del Decreto no puede tener efectividad alguna, por cuanto, de acuerdo con el art. 605.4.º de la *Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*, sólo son inembargables los bienes expresamente declarados como tales por «disposición legal», lo que excluye que se pueda establecer la inembargabilidad de una clase genérica de bien en una norma reglamentaria. Ello sin perjuicio, claro está, de que, dada la escasa cuantía de las Ayudas, las mismas puedan resultar inembargables, pero no por lo establecido en el Decreto, sino por no superar los módulos establecidos en el art. 607 de la *Ley de Enjuiciamiento Civil*.

B) LOS REQUISITOS GENERALES DE LAS AYUDAS

Todos los tipos de A.I.S.E.S. requieren de manera general, para tener derecho a su percepción, la concurrencia simultánea de dos requisitos:

a) El empadronamiento

El art. 4.2.A) del Decreto establece que el solicitante debe encontrarse empadronado, con al menos 6 meses de antelación a la solicitud, en un Ayuntamiento de Extremadura.

El período previo de residencia exigido se ha rebajado considerablemente, puesto que en la normativa anterior éste era de 18 meses.

Pero, ello no obstante, se produce aquí una contradicción entre el *Decreto 28/1999* y la *Ley de Servicios Sociales*. En efecto, según ya se ha visto en el presente trabajo, el art. 2 de dicha Ley reconoce expresamente un derecho subjetivo a los servicios regulados en la misma, y ese derecho, que comprende obviamente también el derecho a los servicios en materia de situaciones de emergencia social, se extiende no sólo a los residentes en la Comunidad Autónoma, sino también a los transeúntes «tanto españoles como extranjeros, apátridas o refugiados», siempre que «cumplan los requisitos que reglamentariamente se establezcan» (art. 2). Puesto que el empadronamiento supone la residencia habitual y efectiva en un determinado Municipio, la exigencia de un período determinado de empadronamiento previo, aunque sea tan corto como de 6 meses, supone la imposibilidad (o al menos un fuerte obstáculo) de que los transeúntes accedan a las A.I.S.E.S.

Éste debe ser el motivo por el que el *Decreto 28/1999* introduce, como novedad, la posibilidad de resultar exento de este requisito de período previo de empadronamiento en los casos de «refugiados, inmigrantes, sin techo, personas maltratadas acogidas en centros», previa «acreditación documental del mismo centro, Ayuntamiento u otro organismo competente» (art. 4.5), aunque no se aclara de manera suficiente qué es exactamente lo que se tiene que acreditar documentalmente.

En cualquier caso entendemos que la exención de este requisito temporal en cuanto al período de empadronamiento, debería ser total, si se quiere respetar lo dispuesto en la *Ley de Servicios Sociales*.

b) La «situación de emergencia social»

Dada la finalidad de las A.I.S.E.S. resulta obvio que, en todas ellas, con independencia del tipo de que se trate, deberá concurrir una «situación de emergencia social», y así lo establece como requisito el art. 4.2.B) del Decreto.

Intentando superar antiguos problemas provocados por la incertidumbre en su enunciación, esta situación de emergencia social es definida en el art. 5.1, si bien los términos de la definición varían en función de si se trata de Ayudas Ordinarias o Extraordinarias.

- Para las Ayudas Ordinarias y las de Inserción, se entienden en situación de emergencia social aquellas personas o unidades familiares que se encuentren en situación de «extrema gravedad económica», entendida ésta como disponer de unos ingresos al mes no superiores al 75% del S.M.I. mensual, incrementado en un 8% por cada miembro de la unidad familiar. El límite de ingresos se eleva del 50% fijado en la normativa anterior al 75% del S.M.I.

Dado que en este tipo de Ayudas la situación de emergencia social se define en función de parámetros exclusivamente económicos, no se han planteado excesivos problemas a la hora de determinar la concurrencia de dicha situación. La S.T.S.J.EX. de 16 de enero de 2003²³ analiza el caso de una solicitante que convive con su hijo menor y con sus padres y hermanos, y considera que sólo pueden computarse los ingresos correspondientes a la unidad familiar que forma ella con su propio hijo:

«[...] que la unidad familiar de la solicitante definida en el art. 4 del Decreto, es la constituida por ella y su hijo menor de edad, que carece de ingresos a la fecha de la solicitud. Los ingresos percibidos por la unidad familiar constituida por sus padres y hermanos, con la que convive, no han de serle computados de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 5 del Decreto que dispone que «en el caso de que varias unidades familiares convivan en el mismo

²³ Aranzadi JUR 2003/65688.

domicilio por el hecho de carecer de ingresos suficientes para desarrollar una vida autónoma, el límite económico establecido en el párrafo anterior, se computará de forma independiente para cada una de las unidades familiares convivientes». Por lo expuesto, por encontrarse la actora en situación legal de desempleo, y por carecer de ingresos su unidad familiar, es lo cierto que cumplía los requisitos legales para ser acreedora de la ayuda ordinaria solicitada».

- Sólo para el caso de las Ayudas Extraordinarias, la situación de emergencia social es aquella en la que se encuentran las personas o familias que «por circunstancias excepcionales, puntuales imprevistas [*sic*]», necesiten dicha Ayuda Extraordinaria. La concreción de las situaciones que dan lugar a las Ayudas Extraordinarias se realiza posteriormente en el art. 8, aunque no de una manera cerrada en función de criterios objetivos de renta, sino que, debido a su carácter extraordinario e irreplicable, se realiza una enumeración, a título de ejemplo, de las posibles situaciones, siempre de naturaleza transitoria: gastos por uso y mantenimiento vivienda, gastos relativos a necesidades primarias, gastos de alojamiento, gastos por asistencia sanitaria no cubierta por el Sistema Nacional de Salud. Además, la enumeración se deja abierta a otras posibles situaciones, puesto que según el apartado 6 de ese art. 8, se pueden considerar aquellos «gastos distintos de los anteriores que puedan requerir una prestación económica de carácter extraordinario».

A este respecto el T.S.J.EX. ha establecido los siguientes criterios:

- Este tipo de Ayudas, por su carácter extraordinario, no pueden tener por objeto la atención de situaciones crónicas de emergencia social (S.T.S.J.EX. de 31 de enero de 2000²⁴ y S.T.S.J.EX. de 15 de noviembre de 2002²⁵). Según declara la S.T.S.J.EX. de 31 de enero de 2000:

«Dada la naturaleza de este tipo de ayudas, previstas para situaciones de urgencia y previsiblemente irreplicables, queda fuera de su ámbito el paliar situaciones crónicas de necesidad, que podrán cubrirse por algún otro mecanismo de los previstos legalmente, pero no por este tipo de ayudas. [...] La ayuda de carácter extraordinario no puede convertirse en una ayuda crónica [...]».

- No toda situación de necesidad da lugar a la Ayuda, sino que debe ser urgente y perentoria (S.T.S.J.EX. de 25 de mayo de 1998²⁶).
- Entre las situaciones de «urgencia vital» que dan lugar a la Ayuda se encuentran, a juicio del T.S.J.: los gastos relativos a cuidados médicos necesarios no cubiertos por el Sistema Nacional de Salud, en cuanto que la salud es una necesidad primaria, como pueden ser prótesis dentales (S.T.S.J.EX.

²⁴ LA LEY JURIS 99495/2000.

²⁵ Aranzadi JUR 2002/28069.

²⁶ EUROPEA DEL DERECHO 1998053703.

de 6 de mayo de 1998²⁷ y S.T.S.J.EX. de 6 de marzo de 1998²⁸); y también los gastos relativos a alimentos, cuando se está a la espera de percibir la pensión de viudedad (S.T.S.J.EX. de 7 de abril de 1998²⁹).

El cuadro anteriormente descrito se completa con una delimitación negativa de la situación de emergencia social, aplicable tanto a las Ayudas Ordinarias como a las Extraordinarias: no concurre dicha situación cuando sea notoria la existencia de «medios materiales suficientes para atender los gastos objeto de la presente norma» (art. 5.2).

C) PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

Para las **Ayudas Extraordinarias y las Ayudas Ordinarias** se prevé de manera detallada en el *Decreto 28/1999* cuál debe ser el procedimiento para su concesión, regulándose de manera separada para las Extraordinarias (arts. 11 y 12), y para las Ordinarias (arts. 17 y 18), aunque en realidad se trata del mismo procedimiento con ligeros matices.

El procedimiento se inicia mediante la solicitud del interesado, acompañada de la documentación pertinente en cada caso (arts. 11 y 17). Una vez recibida la documentación, la Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios puede pedir los informes complementarios que estime adecuados (arts. 12 y 18). A partir del momento en que «se complete el expediente», lo que debe entenderse que ocurre en el momento en que la documentación requerida está completa y se hayan recibido los posibles informes complementarios, se establece un plazo máximo para que la Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios resuelva la concesión o denegación de la Ayuda. Este plazo difiere según la clase de Ayuda: un mes para las Extraordinarias (art. 12) y tres meses para las Ordinarias (art. 18). En ambos casos, y según lo que se dicen en el Decreto, los efectos de la falta de resolución en dichos plazos son desestimatorios de la solicitud (arts. 12 y 18).

No obstante, en este tema del plazo para resolver y de los efectos del silencio administrativo conviene hacer en la actualidad las siguientes matizaciones, derivadas de la reforma operada en la *Ley 30/1992* por la *Ley 4/1999*:

- El plazo ya no puede entenderse que sea para dictar la resolución, sino para dictarla y notificarla al interesado, por mor del art. 43.1 de la *Ley 30/1992*.
- En cuanto a los efectos negativos del silencio, tras la entrada en vigor de la *Ley 4/1999*, no pueden venir establecidos en una norma reglamentaria como es el *Decreto 28/1999*, pues para ello se requiere una norma con

²⁷ Aranzadi R.J.C.A. 1998/2201.

²⁸ Aranzadi R.J.C.A. 1998/1021.

²⁹ Aranzadi R.J.C.A. 1998/1180.

rango de Ley (art. 43.2 de la *Ley 30/1992*). A pesar de que la Comunidad Autónoma de Extremadura ha aprobado varias leyes con relaciones de procedimientos cuyo silencio era negativo, no se ha incluido expresamente estos procedimientos de concesión de A.I.S.E.S. Por lo tanto, hay que acudir a la declaración supletoria general que se efectúa en el segundo párrafo de la Disposición Adicional Primera.1 de la *Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración*, según la cual en «todos aquellos procedimientos iniciados a solicitud del interesado en los que se reclame el pago de una cantidad, así como aquellos de los que se pudiera derivar el reconocimiento de derechos económicos de terceros frente a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura», la falta de resolución expresa en plazo «implicará la desestimación por silencio administrativo de la pretensión formulada.».

Ahora bien, como este segundo párrafo no ha sido introducido sino posteriormente por la *Ley 7/2003, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2004*, todos los procedimientos de concesión de estas A.I.S.E.S. anteriores a 1 de enero de 2004 deben entenderse estimados en los casos de silencio administrativo, puesto que, a pesar de las previsiones en contra del *Decreto 28/1999*, no existía entonces una norma con rango de ley que estableciese el efecto negativo de los casos de silencio.

En otro plano procedimental, cabe también señalar que el *Decreto 28/1999* no menciona ningún tipo de actuación de los Ayuntamientos en el procedimiento de gestión de las Ayudas, y ello a pesar de que el art. 20.4 de la *Ley de Servicios Sociales* les atribuye competencias en materia de gestión de las prestaciones no periódicas «en las condiciones que reglamentariamente se establezcan», así como la tramitación de las prestaciones económicas periódicas colaborando con la Junta de Extremadura en la supervisión y el control de las mismas (art. 20.4).

En el caso de las **Ayudas de Inserción**, la única previsión contenida en el Decreto en cuanto al procedimiento, es la enumeración de la documentación necesaria para la suscripción del Convenio entre la Consejería de Bienestar Social y las Instituciones que gestionarán el Programa de Inserción (art. 23), quienes serán después las encargadas de contratar laboralmente a los beneficiarios, siguiendo para ello los procedimientos previstos en las normas que rigen la contratación laboral.

D) INCOMPATIBILIDADES

El *Decreto 28/1999* establece un amplio régimen de incompatibilidades en relación con la percepción de las A.I.S.E.S. con la pretensión, parece, de configurar estas Ayudas con un carácter claramente sustitutivo, y no complementario, de las prestaciones de seguridad social allí donde éstas no pueden llegar. Lo que se pretende es que las A.I.S.E.S. tan sólo se puedan cobrar cuando no se pueda

ser acreedor de absolutamente ninguna prestación, tanto contributiva como no contributiva, del sistema de Seguridad Social.

Por lo que se refiere a las **Ayudas Ordinarias** y las **Ayudas de Inserción**, las declara expresamente incompatibles con la percepción por el solicitante o por «cualquier miembro de la unidad de convivencia» de cantidades derivadas del Sistema de Protección de los Trabajadores Agrarios (Subsidio R.E.A.S.S., P.E.R. y F.P. agraria), y también con «cualquier otra prestación económica derivada de los sistemas de seguridad y previsión social, o con las expectativas de derecho de estas percepciones» (Disp. Adicional).

Este último inciso sorprende por la inclusión como incompatible no de unas percepciones, sino de las «expectativas de derecho» de cobrarlas; sin perjuicio de la inseguridad jurídica que esto plantea (¿cuándo existen esas expectativas?), parece que es llevar muy lejos la incompatibilidad, máxime cuando siempre cabrá la posibilidad de que las expectativas de lucrar la otra prestación no se consumen.

Otro punto negativo a destacar es que la incompatibilidad sea absoluta con todas las prestaciones, cualquiera que sea la cuantía de éstas. No se entiende muy bien por qué razón deben ser incompatibles las A.I.S.E.S. con aquellas prestaciones sociales cuya cuantía sea tan baja que, unida al resto de los ingresos, no supere el límite de ingresos bajo el que se considera a la persona o unidad familiar en situación de «extrema gravedad económica».

Además, ambas Ayudas, las Ordinarias y las de Inserción, también son incompatibles entre sí, según esa misma Disposición Adicional, cosa que no era necesario decir puesto que no se puede tener derecho a percibir ambas a la vez, ya que para las Ayudas Ordinarias es requisito el estar en situación de desempleo, y las Ayudas de Inserción consisten precisamente en desempeñar un trabajo mediante un contrato laboral.

En cuanto a las **Ayudas Extraordinarias**, su régimen es mucho menos estricto, puesto que las mismas sólo son incompatibles con «otras prestaciones dirigidas a paliar las situaciones contempladas» (art. 9), por lo que pueden ser compatibles, incluso, con alguno de los otros dos tipos de A.I.S.E.S.

IV. MODALIDADES DE AYUDAS

A) AYUDAS EXTRAORDINARIAS (ARTS. 8-12)

Las Ayudas Extraordinarias son aquellas prestaciones económicas que están destinadas a «resolver situaciones de emergencia social, de carácter transitorio y previsiblemente irrepitibles» (art. 8). En este tipo de Ayudas, a diferencia de las otras dos, la situación de emergencia social se define por su carácter extraordinario e irrepitible.

Normalmente su abono será en pago único, ya que sólo excepcionalmente se puede fraccionar, teniendo la Ayuda un carácter finalista, puesto que debe

destinarse a «cubrir la necesidad para la que ha sido concebida» (art. 9), y no a ningún otro propósito. La cuantía de la Ayuda se fija en cada caso en función del concepto por el cual se demanda la Ayuda (art. 10).

B) AYUDAS ORDINARIAS (ARTS. 13-20)

Según el art. 13, las Ayudas Ordinarias constituyen «prestaciones económicas de pago periódico y devengo mensual a que tienen derecho las personas que, individualmente o cuyas unidades familiares se encuentren en estado de grave necesidad» y que «no puedan acceder a Programas de Inserción», siendo por tanto subsidiarias de las Ayudas de Inserción.

Además de los requisitos generales (situación de emergencia social y empadronamiento en Extremadura), el beneficiario de estas Ayudas debe encontrarse en situación legal de desempleo (art. 13).

Las Ayudas Ordinarias se conceden inicialmente por 6 meses, renovables por períodos iguales (art. 14), y pueden seguir otorgándose mientras subsistan las causas que las motivan, sin que exista un límite temporal para ello. El pago es mensual y su cuantía está fijada en el 75% del S.M.I., incrementado en un 8% por cada miembro más de la unidad familiar, con el límite máximo del 100% del S.M.I. (art. 15).

Es característico de las Ayudas Ordinarias la existencia de una contraprestación: la concesión implica la obligación para el beneficiario (se debe firmar antes un compromiso de contraprestación –art. 17.8–) de realización de actividades «con el fin de incentivar su integración social», actividades en los ámbitos formativos y de adquisición de hábitos culturales, sanitarios y cualesquiera otros de tipo social. De estas actividades se excluyen las de tipo laboral (art. 16), dado que estas últimas serían objeto de las Ayudas de Inserción.

Este aspecto ha sido interpretado por el T.S.J.EX. de manera extensiva y favorable, en caso de duda, a los perceptores de las Ayudas. Así, en el caso estudiado en la S.T.S.J.EX. de 20 de mayo de 2003³⁰, se estima que no procede la denegación de la Ayuda a causa de la conducta incumplidora de sus obligaciones por parte de la preceptora, ya que, aunque los informes señalan que tuvo una actitud pasiva en la búsqueda de trabajo, sí que cumplió el resto de contraprestaciones establecidas consistentes en la iniciación de un tratamiento de rehabilitación de la toxicomanía y en la realización de cursos en organismos públicos.

Otro tanto ha ocurrido cuando en el documento suscrito para la asunción de obligaciones no se concretó debidamente la obligatoriedad de realizar una actividad de reinserción en concreto (S.T.S.J.EX. de 29 de enero de 2003³¹).

³⁰ LA LEY JURIS 1444228/2003.

³¹ Aranzadi JUR 2003/66126.

Un caso especial es el que se da cuando el incumplimiento de las contraprestaciones no se produce en la Ayuda Ordinaria que se está percibiendo, sino en otra anterior. Esta situación es resuelta favorablemente al solicitante en la S.T.S.J.EX. de 28 de noviembre de 2003³²:

«[...] la actora incumplió su obligación de mantener vigente la demanda de empleo y en su caso comunicar tal incidencia a la Consejería. Ese incumplimiento se refería a una ayuda ordinaria concedida con fecha 2 de julio del 99 para el período comprendido entre el 1 de mayo del 99 y el 31 de octubre del mismo año. No se refiere por tanto, ni puede referirse a la ayuda solicitada en el mes de enero del año 2000 que es la que nos ocupa, independiente de la anterior, aunque en algún momento se llamase «renovación» por cuanto se le dio la tramitación correspondiente a una petición independiente. De ahí que no puede válidamente pretenderse rechazar la ayuda por el único motivo de alegar un presunto incumplimiento de otra ayuda. Y no puede intentarse la aplicación de lo dispuesto en el art. 20, en forma analógica cuando dicho artículo regula la «extinción» de la ayuda y además va referido al incumplimiento de alguna de las obligaciones asumidas por el perceptor, obligaciones que necesariamente han de referirse a la propia ayuda solicitada no a otras diferentes. No cabe aplicar el incumplimiento regulado en tal precepto como requisito previo para la concesión de una ayuda posterior, por cuanto esa cuestión no está contemplada ni en ése ni en ningún otro».

Esta misma postura es la que adopta el T.S.J.EX. cuando lo que ocurre es que el incumplimiento se produjo en otro tipo de Ayuda, en la S.T.S.J.EX. de 15 de noviembre de 2002³³:

«el motivo de rechazar la petición fue lo dispuesto en el art. 6.1 del Decreto que dispone expresamente que para los perceptores de ayudas extraordinarias es obligación el destinar la ayuda a la finalidad para la que ha sido otorgada, justificando mediante factura o recibo la cuantía de la misma. El párrafo 2 del mismo artículo sólo exige a los perceptores de ayudas ordinarias el prestar por escrito su compromiso para realizar las contraprestaciones reguladas en la norma. Es decir, que no puede válidamente pretenderse rechazar la ayuda por el único motivo de alegar un presunto incumplimiento de otro tipo de ayuda. Y no puede intentarse la aplicación de lo dispuesto en el art. 20, en forma analógica cuando dicho artículo regula la extinción de la ayuda y además va referido al incumplimiento de alguna de las obligaciones asumidas por el perceptor, obligaciones que necesariamente han de referirse a la propia ayuda solicitada no a otras diferentes».

Por último, hay que reseñar que las Ayudas Ordinarias se extinguen por pérdida de los requisitos, fallecimiento, incumplimiento de las obligaciones, falseamiento de declaraciones, o traslado de residencia fuera de Extremadura (art. 20).

³² Aranzadi JUR 2003/20167.

³³ Aranzadi JUR 2002/19156.

C) AYUDAS DE INSERCIÓN (ARTS. 21-23)

Las Ayudas de Inserción Social no suponen el abono directo de prestación alguna por la Junta de Extremadura a los beneficiarios, sino que tienen como finalidad la participación de éstos en Programas de Inserción Social por medio de los cuales «obtenzan hábitos sociales y/o laborales mínimos para una mayor inserción social, laboral y personal» (art. 21).

Se materializan a través de Programas de Inserción social y/o laboral desarrollados mediante Convenios entre la Consejería de Bienestar Social e Instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro (art. 21). La Consejería puede financiar hasta el 100% del Programa; su aportación económica se puede destinar al abono de nóminas de los preceptores y/o a gastos complementarios del Programa (art. 22).