



LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA DE CASTILLA Y LEÓN: NOTAS SOBRE SU APLICACIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA.

Marzo de 2016

Grupo de Trabajo Observatorio de Derechos Sociales

COLEGIO OFICIAL DE TRABAJO SOCIAL DE BURGOS

C/. San Julián, nº 7 – 1º dcha., 09002 Burgos

Tf.: 947209306

burgos@cgtrabajosocial.es

El Grupo de Trabajo del Observatorio de Derechos Sociales, del Colegio Profesional de Trabajo Social de Burgos, ha realizado durante estos dos últimos años un examen de la aplicación de la Renta Garantizada de Ciudadanía en la provincia de Burgos.

A partir del análisis de informes previos y datos estadísticos, el estudio de casos y entrevistas con profesionales de atención primaria de servicios sociales, hemos podido comprobar el incremento de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social de un número, cada vez mayor, de personas y familias, derivado fundamentalmente de la crisis socio-económica y financiera, aumento del desempleo de larga duración, acelerado proceso de precarización en el empleo y recorte de derechos sociales.

En nuestra Comunidad Autónoma, cuando las personas y sus familias carecen de ingresos económicos y ya han agotado prestaciones, subsidios, ahorros, apoyo familiar, o cuando su trabajo es temporal y precario..., sólo les queda solicitar la prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía (en adelante RGC), una renta familiar configurada como la última red de protección social, un derecho subjetivo de acceso a una prestación social, de carácter económica y periódica para cubrir necesidades de subsistencia.

Desde la aprobación de la RGC a partir de la Ley 7/2010, *de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León*, han transcurrido más de 5 años y se han producido importantes cambios normativos. Actualmente se encuentra regulada por el Decreto Legislativo 1/2014, *de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León*, y se han producido incrementos anuales de perceptores, aumento de la partida presupuestaria y algunas mejoras significativas, derivadas del Acuerdo del Consejo de Diálogo Social.

Sin embargo, desde la intervención profesional en diferentes ámbitos (administración pública, entidades privadas de iniciativa social,...) en la provincia de Burgos, venimos observando y constatando serias dificultades e impedimentos en el acceso o mantenimiento de la RGC que afectan negativamente al proyecto de vida de las personas y sus familias. Ello implica incremento del número de demandas en otro tipo de ayudas puntuales y no resolutivas (ayudas económicas de urgente necesidad, en especie), proliferación de iniciativas benéficas y caritativas, y, en ocasiones, uso de fórmulas que ponen en serio peligro la cohesión social y unas condiciones de vida digna para todas las personas.

Del análisis en la aplicación de la RGC, deseamos destacar las siguientes **características**:

1. **Débil impacto de la prestación de RGC** en relación al número de personas desempleadas y sin ningún tipo de ingreso económico en el conjunto de Castilla y León:
 - mientras que el paro registrado en diciembre de 2014 en Castilla y León, asciende a **222.851** personas, la tasa de cobertura (índice oficial que incluye el nº de personas que reciben prestación respecto a quienes se encuentran registrados oficialmente y han tenido experiencia laboral previa) es del 54,3%, en línea descendente desde hace unos años.
 - En diciembre de 2014 las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, en Castilla y León, son **103.397**, de las cuales 48.517 son prestaciones contributivas, 44.225 corresponden a subsidios y 10.655 a rentas activas de inserción.
 - Respecto a la RGC, durante el año 2014 19.366 personas han sido titulares perceptores, de los cuales, a 31 de diciembre de 2014, **10.765** (un 55,6%) se encuentran en nómina en Castilla y León.

2. **Desigual distribución provincial de perceptores respecto a la población.** Resulta especialmente llamativo el último lugar ocupado por la provincia de Burgos según población y el sexto en números absolutos, con un porcentaje de un 1,61 (nº de perceptores/1000 hab.), según datos del Consejo Económico y Social, de diciembre de 2013. No nos ha sido posible obtener datos más actualizados y si bien es preciso considerar las diferentes realidades sociales, laborales y demográficas en cada provincia, la menor participación porcentual de Burgos en el conjunto total parece apuntar a otras causas, entre ellas, el sesgo interpretativo de los criterios e instrucciones de aplicación, con posibles divergencias entre territorios.

3. **Elevado número de solicitudes denegadas respecto al total de presentadas.** Desde el año 2011, los porcentajes de solicitudes anuales no aprobadas son aproximadamente del 60%. En el año 2014 se presentaron 50.070 solicitudes y fueron denegadas 27.140. Este dato muestra la dificultad de acceso a la prestación, el rigor de los requisitos exigidos y/o una inflexible interpretación de la norma.

4. **Diferenciación discriminatoria** en la propia legislación, entre personas/familias en situación de exclusión social de carácter coyuntural (cuando esta situación obedece exclusivamente a una carencia temporal de recursos económicos) y estructural (cuando concurren también en su origen factores sociales).

5. **Doble compromiso** para las personas clasificadas en situación de exclusión social **estructural**, al tener que cumplir al mismo tiempo con el Proyecto Individualizado de Inserción (PII) genérico y el PII específico.

6. **Gran demora en la tramitación de los expedientes**, desde el registro de la solicitud hasta su resolución, superando los tres meses establecidos en la propia legislación y alcanzando en algunos casos los 8 o 9 meses de demora, tanto en nuevos expedientes como en reactivación de las suspensiones.
7. **Plazo excesivo**, de seis meses, para poder presentar una **nueva solicitud desde la fecha de resolución de extinción**.
8. **Dificultad añadida para algunos colectivos y personas** (inmigrantes, emigrantes retornados...) para aportar la documentación requerida, por el coste económico y de tiempo que conlleva su obtención.
9. **Desproporcionada la documentación exigida** para acreditar la situación de necesidad y cumplimiento de requisitos, invadiendo en algunos casos el espacio de intimidad de las personas (extracto bancario con un año de antelación al de petición de la renta...), interpretación subjetiva de la información de estos datos económicos que puede conllevar la denegación y/o extinción de la prestación.
10. **Restricción en las causas de movilidad geográfica** de los perceptores de RGC, que precisan desplazarse fuera de la comunidad autónoma de Castilla y León.
11. **Deficiente coordinación interinstitucional y con entidades de la red:** falta de definición de objetivos entre los diferentes profesionales y entidades implicadas en el seguimiento del PII y de la prestación. En ocasiones supone **duplicidad de funciones** y contradicciones en los procesos de inclusión establecidos, provocando algunas veces

desorientación entre los perceptores para el correcto cumplimiento del proyecto individualizado.

12. **Escasos medios humanos, económicos y materiales** para facilitar los **procesos de inclusión sociolaboral** establecidos en el Proyecto Individualizado de Inserción (PII).

13. **Mejorable coordinación interadministrativa**, con los Servicios públicos de Empleo, la Seguridad Social y las administraciones locales. Así, como ejemplo, hemos podido comprobar que los datos de las personas perceptoras de RGC no están actualizados en la Seguridad Social, y en algunos casos se les ha exigido el pago de medicamentos estando exentos del copago sanitario. También se han detectado derivaciones desde el ECYL a acciones formativas que no se corresponden a las competencias o capacidades de las personas perceptoras de la RGC o problemas de orientación adecuada en el acceso previo a la RAI en caso de violencia de género. Respecto a la intervención junto con los equipos de acción social básica, existen importantes defectos de comunicación y coordinación con los/as Trabajadores/as Sociales, encargados del seguimiento del proyecto individualizado de inserción y de la prestación.

Ante esta situación, planteamos las siguientes propuestas de mejora, estructuradas en tres líneas de actuación diferentes y complementarias:

1.- Perfeccionamiento y avances en la aplicación de la normativa actual:

- a. Aplicación de las **recomendaciones del Procurador del Común**, especialmente, la resolución en la que se solicita *“que, con carácter general, y en consideración al espíritu y finalidad de la renta garantizada de ciudadanía, no se haga una interpretación amplia de las causas para su denegación o extinción, sino que la situación objetiva de necesidad sea la tenida en cuenta a tal efecto; y, en caso necesario, y a la vista de la experiencia desarrollada, se promuevan las reformas normativas que procedan para flexibilizar las exigencias que producen resultados especialmente gravosos y desproporcionados para quienes necesitan cubrir sus necesidades básicas a través de dicha prestación”*.

Se trata, en definitiva, de priorizar la prevalencia de la situación objetiva de necesidad, así como considerar la complejidad y dilatación en el tiempo de los procesos de inclusión, sobre todo, en las situaciones denominadas de “carácter estructural” y de grave exclusión social.

- b. Adopción de medidas, de acuerdo al **principio de mejora continua** previsto en el art. 5.h de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, que obliga a la Administración autonómica a poner en práctica métodos que permitan sistemáticamente detectar sus deficiencias, corregirlas y prestar sus servicios a los ciudadanos de forma cada vez más eficiente, eficaz, económica, participativa y con mayor celeridad.

- c. Incorporar la **información relativa a la evolución en la gestión de la RGC**, los datos sobre solicitudes presentadas (aprobadas y no aprobadas), denegaciones, extinciones, suspensiones, causas de las mismas, perfiles sociodemográficos, distribución provincial, etc. en el portal web de la Junta de Castilla y León, de acuerdo a la ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

- d. Publicar y facilitar el acceso a los **informes de seguimiento, evaluación de resultados y propuestas de mejora** de la **Comisión de Seguimiento** de la Renta Garantizada de Ciudadanía, así como de la **Comisión Delegada**, creada según Acuerdo del Consejo de Diálogo Social de 2013, para situaciones o casos particulares que plantean dudas en la aplicación de la normativa.

- e. Modificar el art. 32 del Decreto 61/2010, relativo a la **composición de la Comisión de Seguimiento de la prestación de la Renta Garantizada de Ciudadanía**, de forma que se incluya al Consejo Autonómico de Trabajo Social de Castilla y León, en consideración a la especial implicación en la gestión de la RGC de los profesionales de Trabajo Social, y se amplíe a dos el número de entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollan programas en el ámbito de la inclusión social, a propuesta de las propias organizaciones del tercer sector.

- f. **Fundamentar y motivar adecuadamente los actos administrativos** y especificar qué precepto de los requisitos de acceso a la renta se incumple, con objeto de facilitar la presentación de alegaciones o recursos correspondientes.

g. **Cumplimiento de los principios establecidos en la Ley**, entre otros:

- Principio de estabilidad. Mantenimiento de la prestación siempre que persista la situación de exclusión social que la originó y el cumplimiento de los requisitos, condiciones u obligaciones que se establezcan. Según las resoluciones de denegación/extinción analizadas, en un elevado número de casos, persiste la situación de necesidad y exclusión, pero se incumple alguno de los requisitos.
- Principio de atención individualizada: Según la normativa “la prestación debe responder en cada caso a las condiciones y necesidades particulares de las personas a las que vaya dirigida, sin olvidar, cuando proceda, las peculiaridades de los grupos o colectivos de pertenencia de éstas”. En este sentido, un solo PII debiera recoger la intervención según las necesidades, dificultades y peculiaridades individuales, familiares y de pertenencia sociocultural o de etnia. Y en caso de situaciones de divorcio, separaciones matrimoniales y/o de pareja de hecho, si se da la situación de **pagos discontinuos** de pensiones de alimentos para los menores, es preferible para la familia afectada, contabilizarlas como no cobradas, y reintegrar posteriormente cantidades que se hubieran percibido.

2.- Mejora del procedimiento técnico y administrativo:

- a. **Coordinación** interinstitucional y de todas las entidades intervinientes (Sección de la RGC de la Junta de CyL, ECyL, CEAS y organizaciones que realizan intervención continuada con personas y/o familias perceptoras o solicitantes de RGC, servicios de empleo, vivienda, Seguridad Social, ...).
- b. **Cumplimiento del tiempo establecido** en la Ley para la resolución de la prestación (3 meses), incrementando para ello los recursos humanos necesarios y reduciendo los trámites administrativos para su correcta gestión.
- c. **Actualizar la información en SAUSS** de los expedientes de RGC, desde la Gerencia Territorial de Servicios Sociales. Informar a CEAS de las resoluciones acordadas una vez que comunican causas de extinción, en caso de situaciones valoradas como estructurales, grabando las resoluciones en el expediente en SAUSS y avanzando el estado de la prestación.
- d. **Cambio de titularidad** de la prestación de oficio, en caso de que el titular de la prestación pierda requisitos y otra persona de la unidad familiar los cumpla. No proceder a la extinción, sino a la modificación de la prestación.
- e. **Inmediata reactivación** de la ayuda al finalizar la causa que dio lugar a la suspensión temporal de la misma (trabajos esporádicos, otras prestaciones, etc).

- h. La administración autonómica debe articular mecanismos para **solicitar documentación a las embajadas** de otros países en España, o promover la coordinación con la Oficina de Extranjería de Subdelegación, con el fin de facilitar dicho trámite a las personas inmigrantes o emigrantes retornados.
- i. Solicitar desde la administración autonómica, cuando es preciso, el **certificado de bienes inmuebles** en el País Vasco y Navarra.
- j. **No solicitar al interesado, documentación que suponga un desembolso económico** del que en muchos casos no disponen y genera nuevas deudas: certificaciones bancarias, traducciones de documentación, obtención de la misma en países de origen. Búsqueda de otras fórmulas para obtener la información que se precise y tramitar de oficio desde la propia administración, con consentimiento del usuario y sin coste añadido para éste.
- k. Que no se solicite la **devolución de importes** percibidos con efectos retroactivos, cuando se extingue la prestación y no se puede hacer frente a esta deuda.
- l. Eliminar la figura de “**endosado**” al establecer la diferenciación de unidades familiares y de convivencia. Ello supone penalizar al que tiene que convivir con su familia de origen o tiene que regresar a vivir con ella y sólo existe una persona física en la misma, que tiene ingresos suficientes según la normativa que regula la RGC.
- m. Que **el contrato obligacional del PII se genere o establezca en el inicio del cobro de la prestación**. No tiene sentido que deban cumplirlo

desde el registro de la solicitud, cuando se desconoce el resultado de la resolución, aún más cuando ésta se suele demorar en más de 6 meses. Dicho compromiso también debe finalizar cuando se suspende la prestación.

- n. En las situaciones calificadas de carácter estructural, el cumplimiento de su compromiso de inserción debe ejecutarse en **un sólo proyecto individualizado**, el específico, elaborado expresamente en función de los indicadores personales/familiares de exclusión social, firmado y pactado entre persona/familia y TS. Por tanto, conviene eliminar la obligación de tener que cumplir también con el proyecto de inserción genérico, que en múltiples ocasiones, por su propia situación de exclusión no van a poder llevar a cabo (además de que se les obliga a cumplir con dos proyectos diferentes, que a veces hasta pudieran ser contradictorios).

- o. **Mejorar las vías de comunicación con los usuarios**, adaptados a sus circunstancias (buzones rotos, fáciles de manejar, timbres que no funcionan...., búsqueda de otra forma de comunicación, contacto con TS de base, APG, Cáritas u otras entidades que les conocen y con quien mantienen un contacto más fluido...).

- p. **Tasar las circunstancias que hay que comunicar** de forma objetiva a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, para que no se convierta en un cajón de sastre, que permita arbitrariamente, denegar o extinguir en función de una interpretación restrictiva y subjetiva de la norma.

3.- Reforma y modificación de la normativa que regula la renta garantizada de ciudadanía en Castilla y León

Se propone revisar aquellos artículos de la ley que dificultan el acceso real y efectivo a la prestación de la RGC, aún cumpliendo con el requisito fundamental de encontrarse en situación de ausencia de ingresos, grave precariedad económica, vulnerabilidad, riesgo y/o situación de exclusión social:

- a. Modificación del **artículo 4 del Decreto Legislativo 1/2014**, que establezca la compatibilidad de la RGC con cualquier tipo de ingreso, sea por trabajo asalariado o por cualquier tipo de prestación, cuando la cuantía sea inferior a la que le pueda corresponder con la percepción de la RGC.
- b. Modificación del **artículo 9 y 11 del Decreto Legislativo 1/2014**, para evitar la exclusión de las personas extranjeras que tienen a su familia en el país de origen y flexibilizar la documentación a exigir a los nacidos en España hasta que obtengan número de pasaporte y autorización de residencia, de forma que con la aportación del certificado de nacimiento sea suficiente.
- c. Modificación del **artículo 10 del Decreto Legislativo 1/2014**, de forma que se permita la posibilidad de compatibilizar el complemento económico de la prestación con subsidios por desempleo u otras prestaciones públicas, en los casos de familias monoparentales, personas solas o cuando no hay opción de otro titular que pueda solicitar dicho complemento.

- d. Modificación del **artículo 12 del Decreto Legislativo 1/2014**, facilitando la valoración de situaciones psicosociales y económicas, individuales y familiares, de la familia nuclear, de origen y extensa, cuando hay patrimonio compartido, vivienda, tierras, locales...sobre todo cuando residen otras personas también en situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión; cuando no se pueda resolver la partición, venta,...por muy diversa casuística, entre otra por desacuerdos familiares o el coste económico que esto supone y al que no pueden hacer frente.

- e. Modificación del **artículo 18 del Decreto Legislativo 1/2014**, de forma que incorpore el pago de vivienda para todos los posibles receptores de la prestación que cuenten con este gasto, por lo menos en un porcentaje o hasta un límite del mismo, por ejemplo de un 15 a 20% de los ingresos independientemente del tipo de régimen de tenencia (alquiler libre/ protegido, hipoteca, vivienda pública, etc.), que suponga incremento de la cuantía de la prestación para todas las resoluciones favorables, sin tener en cuenta si hay o no otros ingresos en la unidad familiar.

- f. Modificación del **artículo 23.4.d. del Decreto Legislativo 1/2014** que permita la salida de la Comunidad de Castilla y León, por lo menos quince días al año, entendido como periodo vacacional y de encuentro familiar, tal y como sucede con la prestación o subsidios desempleo, o en cualquier trabajo, además de en otros momentos por las causas ya especificadas en la Ley.

- g. Modificación del **artículo 28 del Decreto Legislativo 1/2014**, para posibilitar la gradación de la penalización por incumplimiento y permitir la suspensión de una mensualidad con reanudación inmediata y, en caso de extinción, poder solicitar la RGC al mes siguiente. Aplicar el principio jurídico de proporcionalidad de la sanción al hecho causante.

A modo de conclusión, deseamos destacar, de acuerdo al informe de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales¹, la urgencia e importancia de consolidar la Renta Garantizada de Ciudadanía, tanto en su extensión como en cuantía.

Tal y como se incluye en dicho informe, *“las Rentas Mínimas de Inserción constituyen para cientos de miles de personas y familias la última garantía para atender sus necesidades más básicas y para evitar caer en la exclusión social. Sin embargo, a pesar del desarrollo que han tenido en los últimos años en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, todavía son insuficientes tanto en el número de personas que las reciben como en sus cuantías”*.

Es importante modificar la RGC, de modo que esta prestación responda a la lógica del doble derecho, separando la percepción de una prestación económica de garantía de rentas del acceso a servicios de inclusión y programas de empleo y formación.

Se debería planificar un incremento de la cobertura y la cuantía de la RGC, y acortar los plazos de tramitación y de pago, así como simplificar los trámites exigibles.

En todo caso, desde la Comunidad Autónoma de Castilla y León se debería asumir la exigencia a la Administración General del Estado de una norma de ámbito estatal que proporcione una garantía de ingresos mínimos a todas las personas y familias sin ingresos suficientes, negociando las condiciones para su gestión y, en su caso, para su mejora, a nivel autonómico.

¹Documento del XXII Congreso Anual de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales “Rentas mínimas: Debate y Reflexión”, 6 y 7 de noviembre de 2015, Fuenlabrada (Madrid).