

LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS AUTONÓMICOS DE SOLICITUD Y RECONOCIMIENTO DE RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS. LOS ASPECTOS GENERALES DE SU FINANCIACIÓN

CARMEN CARRERO DOMÍNGUEZ

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad Carlos III de Madrid

EXTRACTO

Palabras Clave: Rentas mínimas, procedimiento administrativo, diferencias territoriales

El estudio que se presenta trata de reflejar las ventajas e inconvenientes del procedimiento de concesión de las llamadas rentas mínimas, rentas garantizadas o salario social básico, terminología que depende de cada Comunidad Autónoma (CCAA). El tratamiento y metodología se centrará en los problemas que resultan del procedimiento y en el análisis comparativo, sin pretender por ello un cuadro exhaustivo de semejanzas o diferencias detallado de cada territorio, sino ofrecer una visión práctica y global de esta materia. De esta forma se podrán apreciar los diferentes aspectos regulatorios de estas rentas, según la CCAA donde se soliciten y tramiten y, sobre todo, se pondrá de manifiesto la diferente cobertura de protección. En consonancia con lo anterior, lo más destacable es la desigualdad, a veces muy llamativa, entre CCAA “pobres” y “ricas” en función de sus presupuestos disponibles, lo que se refleja en los trámites de los expedientes y su resolución. Aquellas CCAA que disponen de una mayor solvencia económica proporcionan una mayor posibilidad de acceder a prestaciones de carácter multidimensional que dan cobertura a las necesidades mínimas de la persona o unidad familiar. En contraste con aquellas se encuentran las que, teniendo un presupuesto ajustado o deficitario, aunque concedan la protección, después no la pueden satisfacer por falta de presupuesto; o si la ofrecen, lo hacen hasta que se agote el crédito presupuestario previsto para estas ayudas, que normalmente no tienen el necesario carácter transversal sino, de mero auxilio económico. Ello sostiene la afirmación de que nos encontramos ante una desigualdad real entre territorios.

ABSTRACT

Key Words: Minimum income, administrative procedure, inequality

The study presented tries to reflect the advantages and disadvantages of the procedure for granting the so-called minimum income, guaranteed income or basic social salary, terminology that depends on the Autonomous Community (CCAA) in question. The treatment and methodology that will be used is the approach of problems resulting from the procedure and the comparative analysis between the different autonomous communities. It is not intended to make an exhaustive picture of similarities or detailed differences of each territory but to offer a practical and global vision of this matter. In this way, the different regulatory aspects of these incomes can be appreciated, according to the CCAA where they are requested and processed and, above all, the different coverage of protection against economic needs and social exclusion that may arise may be revealed. In line with the above, the most noteworthy is the inequality, sometimes very striking, between “poor” and “rich” CCAA according to their available budgets, which is reflected in the granting of aid. This supports the claim that we are facing real inequality between territories

ÍNDICE

1. CONSIDERACIONES PREVIAS
 2. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y EXIGENCIAS DE DOCUMENTACIÓN QUE DEBE ACOMPAÑARSE A LA SOLICITUD
 - 2.1. Solicitud y requisitos básicos
 - 2.2. La documentación: características principales
 - 2.3. Órgano administrativo competente ante el que se presenta la solicitud y se inicia el procedimiento
 3. LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS O GARANTIZADAS
 - 3.1. Aspectos generales
 - 3.2. Órgano administrativo encargado del reconocimiento de la ayuda
 4. LA FINANCIACIÓN DE LAS RENTAS GARANTIZADAS O DE MÍNIMOS
 5. CONCLUSIONES GLOBALES
- ANEXO NORMATIVO

1. CONSIDERACIONES PREVIAS^{1*}

El objeto de este estudio es el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones de rentas mínimas o garantizadas (la denominación puede variar entre las CCAA, así como algunos rasgos estructurales de su financiación. Nos centramos pues en el momento del reconocimiento u otorgamiento de estas ayudas, por lo que estos procedimientos son distintos de los que se refieren a al ejercicio de la potestad sancionadora por utilización fraudulenta o falseamiento de datos del beneficiario de la renta concedida, o de los procedimientos de suspensión, extinción, control o seguimiento de estas rentas mínimas (objeto de estudio en otro artículo de este monográfico). La diversidad y heterogeneidad de los procedimientos administrativos especiales o sectoriales de reconocimiento de ayudas sociales es sin duda la nota más destacada de este conjunto de regulaciones, y son una consecuencia lógica del alto grado de descentralización político-administrativo del Estado autonómico; diversidad que se intensifica por la inexistencia de una normativa general o básica en esta materia dictada por el Estado. Cada CCAA diseña por consiguiente estos procedimientos dentro del respecto a la legislación estatal de procedimiento administrativo común, y en ellos insuflan sus respectivas prioridades o visiones de cómo han de articularse estas ayudas públicas.

Es importante delimitar con carácter preliminar a qué rentas nos estamos refiriendo. Aunque en otro estudio de este monográfico se realiza esta diferenciación,

^{1*} Este trabajo forma parte de la actividad desarrollada en el marco del Grupo Coordinado de Investigación I+D+I sobre “Las prestaciones económicas de garantía de recursos de subsistencia. Realidad española y análisis comparado del espacio europeo y latinoamericano”, con una duración de cuatro años (2014-2017), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y del que son Investigadores Responsables los profesores González Ortega y Barcelón Cobedo.

no está de más incidir aquí en este aspecto conceptual y de acotación analítica. No se puede confundir estas “rentas de inserción”, “rentas mínimas garantizadas”, “salarios sociales” o expresiones homónimas² con el concepto y naturaleza de la Renta Básica (en adelante. “RB”)³. Aunque es cierto que en todas las normas de las CCAA se quiere asimilar ambos conceptos, sin embargo, cuando se estudia su régimen jurídico, sus compatibilidades con otras prestaciones o ayudas y los requisitos tan diversos que se exigen a los beneficiarios, se comprueba que ambos conceptos son absolutamente distintos y en ningún caso comparables. La RB se configura como un derecho subjetivo de carácter universal, por lo que cualquier requisito o exigencia adicional de carácter personal u objetivo desvirtúa su naturaleza⁴. Es cierto que algunas CCAA, como Navarra⁵, anuncian en sus leyes reguladoras el establecimiento de una RB en sentido estricto. Sin embargo, sea por razones presupuestarias o políticas, no hay ninguna CCAA que tenga reconocida una prestación de auténtica RB, con las características que la definen conceptualmente. Las rentas mínimas lo que pretenden es dar cobertura a las situaciones de necesidad de aquellos ciudadanos que carecen de recursos⁶. No obstante, en la mayoría de las normativas de las CCAA se establecen requisitos subjetivos y objetivos, profesionales o económicos, para poder estar en el ámbito de protección de sus correspondientes normativas. Se podría decir que se trata de un nivel asistencial de protección, una vez agotadas todas las posibilidades de ayudas o prestaciones públicas. Es por ello que existe una incompatibilidad, más o menos general, entre ambas⁷.

Otra de las cuestiones que se tienen que tener en cuenta previamente es el de las relaciones interadministrativas, sobre todo entre las de la Administración Autónoma y local. Siendo la materia de la aquí hablamos fundamentalmente de competencia autonómica (art. 148.1.20º de la CE), en la práctica totalidad de las normas reguladoras de rentas mínimas garantizadas la participación de los Ayuntamientos y de sus servicios sociales es imprescindible. Tanto es así que es regla

² Malgesini Rey, G.. “Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España. Análisis y mapa de ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE”. EMIN, 2014, pág. 66

³ Noguera, J.A “La renta básica y la crisis del empleo: cuatro tesis a contracorriente”, en AAVV Desafíos actuales a los derechos humanos. La renta básica y el futuro del Estado del Bienestar, Madrid, Dykinson, 2012. Pisarello, G; De Cabo, A. “La renta básica como derecho ciudadano emergente: elementos para un debate”. Pisarello, G; Del Cabo, A., La renta básica como nuevo derecho ciudadano, Madrid, Trotta, 2006.

⁴ Bertomeu, M.J; Raventós, D: “Derecho de existencia y renta básica”, en VVAA La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía, Trotta, 2006.

⁵ Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (Boletín nº 223 - 18 de noviembre de 2016).

⁶ Artero Escartín, I. “Las políticas sociales de garantía de rentas”, Acciones e Investigaciones Sociales, nº 6/1997, págs. 83-107.

⁷ Barcelón Cobedo, S. “The compatibility between a working activity and the basic income”. Comunicación presentada al II Labour Law Research Network Conference, junio 2015 Amsterdam.

general la presentación de la solicitud en los centros base del ayuntamiento correspondiente según a la residencia habitual del solicitante –independientemente del empadronamiento-. Hasta cierto punto ello es lógico, pues el trabajador social o el asistente social es la persona más cercana al solicitante y quién mejor puede comprobar la situación familiar, de exclusión social o no, el contexto económico del individuo o de la familia, la configuración de la unidad de convivencia real, etc. Pero ello es igualmente consecuencia de la necesaria intervención de ayuntamientos en esta materia, a la luz de las competencias que en esta materia de servicios sociales garantiza a los municipios la legislación estatal del Régimen Local (art. 25. 2 (e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen local, en redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre: “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”).

Es por ello, que las solicitudes se suelen presentar ante los Ayuntamientos y son los trabajadores sociales quienes elaboran el Informe, individual o familiar, de reinserción social que acompaña, casi siempre, a toda la documentación que se tiene que aportar al expediente. Una situación curiosa, en este terreno, es la de la Comunidad Valenciana⁸, donde los Ayuntamientos tienen que solicitar a la Administración Autonómica ser entidades colaboradoras en la Renta Garantizada de Ciudadanía para las unidades familiares para poder participar activamente en el inicio del expediente de reconocimiento. Esto no quiere decir que si no son entidades colaboradoras no vayan a participar de ninguna manera, al contrario, participan desde la perspectiva de elaborar el Informe social y de integración o Plan familiar de inserción, pero no como gestoras de todo el conjunto, es decir, la solicitud más el Plan de reinserción. De hecho, si los Ayuntamientos no tienen esa cualidad de entidad colaboradora para la entrega y distribución de fondos públicos, la solicitud debe presentarse ante la Dirección Territorial de Igualdad y Políticas Inclusivas. Ahora bien, se podría decir que estas relaciones entre CCAA y Ayuntamientos son las que menos problemas plantean porque, por ejemplo, en Cataluña⁹ se crean órganos de coordinación en todos los niveles administrativos, municipal, comarcal o regional. En principio ello podría ser un factor de “complejización” de la tramitación de estas la ayudas.

Es por ello que las solicitudes se suelen presentar ante los Ayuntamientos y son los trabajadores sociales quienes elaboran el denominado “Informe” de reinserción social (de carácter individual o familiar) que debe figurar casi siempre en-

⁸ Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana. (DOGV núm. 5475 de 22.03.2007) y Decreto Ley 5/2016, de 22 de julio, del Consell, de agilización de la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía ante la situación de emergencia social (BOGV nº 7835 de 23 de julio de 2016). Decreto 93/2008, de 4 de julio, del Consell, por el que se desarrolla la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 5801 de 8 de julio de 2008).

⁹ Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (DOGC nº 7418 de 24 de julio de 2017).

tre la documentación que se tiene que aportar al expediente. Una situación curiosa en este terreno es la de la Comunidad Valenciana¹⁰, donde los Ayuntamientos tienen que solicitar a la Administración Autonómica ser entidades colaboradoras en la Renta Garantizada de Ciudadanía para las unidades familiares, para poder participar activamente en el inicio del expediente de reconocimiento. Esto no quiere decir que si no son entidades colaboradoras no vayan a participar de ninguna manera, al contrario, participan desde la perspectiva de elaborar el Informe social y de integración o Plan familiar de inserción, pero no como gestoras de todo el conjunto, es decir, la solicitud más el Plan de inserción. De hecho, si el Ayuntamiento en cuestión no tiene esa cualidad de “entidad colaboradora” para la entrega y distribución de fondos públicos, la solicitud debe presentarse ante la Dirección Territorial de Igualdad y Políticas Inclusivas. Ahora bien, se podría decir que estas relaciones “bilaterales” entre CCAA y Ayuntamientos son las que menos problemas, dado que puede haber otros escenarios más complejos. Por ejemplo, en Cataluña se crean órganos de coordinación en todos los niveles administrativos: el municipal el comarcal y el regional. En principio ello podría ser un factor de complejidad de la tramitación de estas ayudas.

Continuando con estas primeras ideas, es necesario abordar igualmente el asunto de la reinserción laboral y social de los solicitantes de las ayudas. En prácticamente todas las CCAA, estas ayudas van acompañadas de la necesidad de aportar un compromiso obligatorio de reinserción por parte de los futuros beneficiarios. De tal manera que estas ayudas se convierten en verdaderos instrumentos de políticas activas de empleo para “pobres”¹¹. Quizás el tema esencial aquí es la diferente cobertura que cada CCAA otorga a los beneficiarios. Existirían así distintos tipos de personas necesitadas según el alcance económico de las ayudas y la CCAA donde residan. De tal forma que se observa en el análisis del inicio del procedimiento (como veremos más adelante), un distinto régimen de compatibilidades entre salarios, precarios y bajos, y las rentas mínimas. Lo que incide, necesariamente, en una mayor desigualdad y pobreza entre territorios. Ello es más evidente cuando esos salarios precarizados son incompatibles con las ayudas públicas, ya que se exige la sustitución de rentas. Se podría decir que el papel que juegan las rentas de garantía de recursos es el de la colisión con la pobreza en el empleo¹². Es decir, lo que se tendría que tener en mente es que se están sustituyen-

¹⁰ Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana. (DOGV núm. 5475 de 22.03.2007) y Decreto Ley 5/2016, de 22 de julio, del Consell, de agilización de la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía ante la situación de emergencia social (BOGV nº 7835 de 23 de julio de 2016). Decreto 93/2008, de 4 de julio, del Consell, por el que se desarrolla la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 5801 de 8 de julio de 2008).

¹¹ Ballester, R. Y Garriga, A. “De la reforma de la Renta mínima de Inserción catalana a la renta garantizada de ciudadanía: ¿Un cambio de paradigma? Revista de Economía crítica 20/2015, pág. 23

¹² Zalakain, j. “El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: La experiencia del País Vasco”. Lan Harremanak 31/2014-II, págs. 36-62.

do salarios pobres, por ingresos mínimos pobres (aunque a veces, estos últimos, sean más altos que los propios salarios).

Si a lo anterior se añade la insuficiencia de recursos volvemos, de nuevo, al principio, es decir, a la falta de cobertura suficiente de individuos y familias que, aunque tienen derecho a recibir las ayudas y las solicitan, nunca las reciben porque se agota el crédito presupuestario destinado a ese fin¹³. Profundizando más en estos temas económicos tan presentes en el procedimiento de reconocimiento de ayudas, se observa cómo las CCAA más ricas, por ejemplo el País Vasco¹⁴, presentan Planes multidimensionales y transversales que abarcan no solo las ayudas dinerarias sino que incluyen desde una perspectiva global la educación, el empleo, la salud o la vivienda, es decir, constituyen una cobertura más integral y más igualitaria de protección. Por lo tanto van más allá de lo que podríamos denominar la mera garantía de ingresos¹⁵. Por el contrario, en otras CCAA, por ejemplo Aragón¹⁶, Castilla La Mancha¹⁷ o Canarias¹⁸, el gasto adjudicado a estas ayudas puede calificarse de “simbólico”¹⁹. Además, da la sensación que optan por establecer procedimientos muy burocráticos y ayudas exiguas para desalentar a su solicitud, ya que lo importante es alentar la búsqueda de empleo y la inclusión social²⁰. Todo ello viene a concluir que la valoración de las regulaciones de las CCAA es muy compleja porque ni sus fines y objetivos son parejos, ni los itinerarios

¹³ Arriba González de Durana, Ana “El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis”. Documento de trabajo 5.7. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Fundación FOESA.

¹⁴ Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social en la redacción dada por la Ley 4/2011 de 24 de noviembre. (BOPV n.º 250 de 31 de diciembre de 2008 y n.º 233 de 12 de diciembre de 2011).

¹⁵ Arriba, A. “Rentas mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance”. Revista “online” Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época. Número 2. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) – revistagapp@inap.es – revistas@inap.es

¹⁶ Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social (BOA n.º 24 de 1 de marzo de 1993).

¹⁷ Ley 5/1995, de 23 de marzo, Solidaridad en Castilla-La Mancha (DOCM n.º 19 de 21 de Abril de 1995) derogada parcialmente por Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, (DOCLM n.º 251 de 31 de Diciembre de 2010). Decreto 179/2002, de desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas en favor de colectivos desfavorecidos y de colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales (DOCLM n.º 158 de 20 de diciembre de 2002).

¹⁸ Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción. (BOC n.º 017, de 23 de enero de 2007) y Ley 2/2015, de 9 de febrero por la que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (BOC n.º 30, 13 de febrero de 2015). Decreto 136/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.(BOC n.º 116, de 12 de junio de 2007)

¹⁹ Arriba, A. “Rentas mínimas de Inserción...”. Óp., cit.

²⁰ Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM n.º 83 de 12 de abril de 2007). Decreto 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BORM n.º 126, de 02/06/2017).

rios que establecen, formativos o laborales, ni las cuantías, ni los procedimientos de reconocimiento de estas rentas siguen unas mismas pautas.

Hay que advertir que en estas páginas no se entrarán a analizar en el régimen jurídico de las Rentas mínimas, aspecto cubierto por otros estudios que se publican en este mismo monográfico, pero sí se señalarán los aspectos más importantes a tener en cuenta cuando se está en el procedimiento administrativo y que pueden conllevar la no concesión de la ayuda. Nos referimos al análisis detallado del régimen económico, formativo, social o laboral del solicitante, o a los aspectos que se exigen en cuanto a la pertenencia de la unidad familiar o del individuo a la CCAA.

Una vez establecidos los principales elementos identificativos de estas ayudas, a continuación se pasará a analizar las características de cada una de las fases del procedimiento para la concesión de las ayudas aquí estudiadas. En cada uno de los apartados se pondrán de manifiesto las diferencias que se presentan en la normativa de las diferentes CCAA. Hay que señalar que se utilizarán de manera alternativa los términos “ayuda”, “ayuda garantizada”, “Renta garantizada” o “Renta mínima” para aunar todas ellas ya que presentan tipologías similares aunque reciban nombres distintos. Baste incidir, una vez más, que no deben confundirse estos términos con el concepto de RB en sentido estricto.

2. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y EXIGENCIAS DE DOCUMENTACIÓN QUE DEBE ACOMPAÑARSE A LA SOLICITUD

2.1 Solicitud y requisitos básicos

En todas las CCAA existe una solicitud normalizada para poder iniciar el procedimiento administrativo de concesión de estas ayudas. En la mayoría de los territorios las solicitudes puede presentarse en cualquier momento del año, es decir, los plazos de presentación son abiertos y permanentes. No obstante, algunas CCAA tienen plazos cerrados, trimestrales (caso de Castilla La Mancha o País Vasco²¹), o semestrales para la presentación de la solicitud (es el caso, por ejemplo de Extremadura²² o Baleares²³).

Es curioso observar cómo algunas CCAA establecen la presentación de la solicitud sólo de manera telemática mientras que en la mayoría de los casos, la

²¹ Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (BOPV nº. 250 de 31 de Diciembre de 2008). Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (BOPV nº. 114 de 17 de Junio de 2010).

²² Ley 3/2013, de 21 de mayo, de renta básica extremeña de inserción (DOE nº 98 de 23 de mayo de 2013) y Decreto 142/2013, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Básica Extremeña de Inserción (DOE nº 147 de 31 de julio de 2013).

²³ Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada (DOIB, nº. 47 de 14 de Abril de 2016). Decreto 66/2016, de 18 de noviembre de 2016, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Illes Balears 2017-2020 y se establecen principios generales para las carteras insulares y locales. (BOIB núm. 146 de 19 de Noviembre de 2016).

presentación puede hacerse alternativamente por internet o presencialmente. Este hecho llama la atención porque los supuestos beneficiarios de estas ayudas se encuentran, en principio, en situación de pobreza cuando no de extrema pobreza, por lo que difícilmente pueden tener recursos para pagarse Internet o equipos informáticos con los requisitos “avanzados” de los de las administraciones públicas. Por consiguiente la opción de la solicitud exclusivamente por internet nos parece una aplicación extrema y rigorista de la Administración Electrónica, y no se ha reflexionado suficientemente sobre la brecha digital, que aquí es también socio-económica. Se puede pensar que como hay una intervención muy activa de los servicios base o de los trabajadores sociales del ayuntamiento del solicitante, serán aquellos los encargados de su presentación efectiva, tanto en un primer momento, al iniciar el expediente como, en un momento posterior, cuando se envía toda la documentación al órgano autonómico que tramita la ayuda. Lo cierto es que hay CCAA en las que se advierte que puede ser obligatoria la presentación electrónica si las normas de procedimiento así lo establecen, es el caso de La Rioja²⁴. Hay otras CCAA que directamente exigen al solicitante que pida cita previa para el análisis de su situación y la presentación de la solicitud. Es el caso de Islas Baleares, donde además también funciona el sistema de colaboración con los Ayuntamientos, siempre que estén adheridos a este programa de Renta garantizada con la Administración Autonómica. En la Comunidad de Madrid la solicitud puede presentarse de forma presencial (oficinas de correos, o en la red de oficinas integradas de atención al ciudadano etc.) o de forma telemática²⁵, aunque se recomienda que se presente en el centro municipal de servicios sociales para la agilización del procedimiento de concesión²⁶. Es más, hay CCAA que advierten

²⁴ Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (BOR nº 51, de 5 de mayo de 2017) y Decreto 41/2017, de 29 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (DOR nº 115 de 4 de octubre de 2017).

²⁵ Saiz Vargas, L.F. y Montejano Sánchez. M.L. “Equilibrio territorial en la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid. Trabajo Social hoy, nº75//2015 págs. 103-138.

²⁶ Ley 15/ 2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, (BOCM nº 310, de 31 de diciembre), modificada por el artículo 5 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales y Administrativas (BOCM nº 310, de 29 de diciembre); Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 277, de 21 de noviembre); Corrección de errores del Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (BOCM nº 18, de 22 de enero de 2015). Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016 (BOCM núm. 310, de 30 de diciembre de 2015) Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM nº. 311, de 31 de diciembre de 2015) –artículos 11 y 12, de modificación parcial de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid: Orden 116/2010, de 8 de febrero, por la que se procede a la aprobación del nuevo modelo normalizado de solicitud de prestación económica de renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 62, de 15 de marzo) y Orden 1003/2017, de 7 de junio, del Consejero de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueba el modelo normalizado de solicitud de prestación económica de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid y se ordena su publicación (BOCM nº 159, de 6 de julio).

que el procedimiento administrativo es complejo y que aconsejan a los solicitantes que acudan al asistente social para que les ayude a preparar la solicitud, sin que sea óbice para que se pueda presentar directamente por el solicitante (es el caso de la Región de Murcia²⁷).

Otro aspecto a destacar es el llamado del “Plan individual” o familiar de inserción e integración social o laboral. Aquí la presencia del asistente/trabajador social es imprescindible. En la mayoría de las CCAA, por no decir en todas, se exige la presentación de la solicitud junto con este Plan. Es de subrayar que lo que se persigue esencialmente es que el solicitante, aunque obtenga la renta mínima, consiga un empleo. Es por ello que el Plan debe incluir las carencias de formación profesional o la situación de riesgo de exclusión social en la que se encuentra el solicitante por lo que debe acomodarse a las necesidades del que pide la ayuda. De ahí la exigencia, habitual en las normas autonómicas, de que el posible beneficiario no haya renunciado anteriormente a ninguna oferta de empleo adecuada a su perfil. En el caso que se produjera dicho rechazo, no se admite ni siquiera la solicitud por incumplimiento de los requisitos básicos de acceso. Dicho Plan de inserción o integración social puede ser individual o de carácter familiar (en algunas CCAA, como la Comunidad Valenciana). Por tanto, se puede decir que el compromiso del solicitante es firme y obligatorio si quiere que se le conceda la ayuda o se siga manteniendo o prorrogando la misma.

Una mención especial debe hacerse aquí a la naturaleza de las Rentas mínimas. Se puede afirmar que, en principio, son incompatibles con cualquier otra prestación pública que se pudiera estar percibiendo, sobre todo de nivel asistencial sino también con el salario. De tal forma que la Renta mínima se configura como el último escalón de protección por falta de ingresos. No obstante, hay que señalar que algunas CCAA conforman estas Rentas mínimas en dos niveles. Un primer nivel, en el que sólo se percibirá la Renta mínima en las cuantías establecidas (según el número de miembros de familia), y un segundo nivel, en el que la Renta aparece como un complemento o adición a otros ingresos, siempre y cuando ambas fuentes (es decir, ingreso y complemento de Renta mínima, no sobrepasen la cuantía máxima de esta última). Un caso significativo en este terreno es el de Castilla y León²⁸ y del País Vasco. En estas CCAA, la ayuda es una renta familiar económica y social que se percibe periódicamente y que puede tener ese

²⁷www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=648&IDTIPO=240&NOMBRECANAL=Acci%F3n+Social+y+Pol%EDticas+Sociales&RASTRO=c3735m3332.

²⁸ 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 (BOCYL n° 42 de 3 de marzo del 2014); Ley 1/2015, de 4 de marzo, de modificación del 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 (BOCYL n° 49 de 12 de marzo de 2015) y Ley 4/2016, de 23 de diciembre, por la que se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis (BOCYL n° 249 de 29 de diciembre).

citado doble carácter o nivel, pudiendo ser no solo sustitutivo sino complementario, esto es, de adición a otros ingresos que tuvieran los solicitantes, siempre y cuando la suma de ambas fuentes de ingresos no se alcance el importe de la prestación económica máxima (en función de la composición de la unidad familiar). Por otro lado, tiene un carácter subsidiario; la norma correspondiente la considera como la última “red de protección”²⁹ respecto a cualquier otra prestación o ayuda. Lo mismo ocurre en el Principado de Asturias que directamente subraya en su web que “el salario social básico es una prestación económica diferencial, subsidiaria y complementaria de cualquier otro recurso económico. Por tanto, es necesario haber agotado todas las prestaciones a que pudiese tener derecho la persona solicitante y en caso de tener recursos, no superar los límites establecidos para cada unidad económica de convivencia”³⁰. Alguna CCAA solo pone de manifiesto su alcance “subsidiario”, exigiendo que el solicitante debe estar en desempleo, no haber rechazado ninguna oferta de empleo o programa de formación y, desde luego, carecer de recursos (Castilla-La Mancha). Finalmente, otras CCAA como Murcia exigen que el interesado haya solicitado todas las ayudas, prestaciones y pensiones que le pudieran corresponder, configurando de ese modo a la Renta Básica de inserción como el último recurso.

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta a la hora de solicitar las Rentas mínimas es la de la exigencia de residencia habitual en la CCAA, con o sin empadronamiento municipal. Las CCAA divergen en este punto: mientras que unas hablan de residencia, otras exigen que exista un empadronamiento en un municipio de la región. Igualmente se puede añadir como requisito una más o menos dilatado tiempo de residencia efectiva del solicitante en la CCAA que corresponda. Por ejemplo, en Cataluña se exige una residencia efectiva de 24 meses anteriores a la solicitud, pero sin necesidad de presentar certificado de empadronamiento, bastando con cualquier documento que acredite esa residencia. En la misma situación se encuentra el Principado de Asturias, donde se exigen dos años con certificado de empadronamiento o municipal de otra naturaleza y, también, con cualquier otro documento público que acredite el cumplimiento del requisito, no sólo del solicitante sino de los que residan efectivamente con él en el mismo domicilio. En Extremadura, se exige estar inscrito en el padrón municipal si el domicilio no coincide con el que recoge el DNI del solicitante; aunque luego se requiere que el Ayuntamiento expida un certificado de convivencia en el que aparezcan todas la personas que conviven en el domicilio y el tiempo que llevan ins-

²⁹ Arriba González de Durana, A. “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”, *Política y Sociedad*, Vol. 44, nº 2/2007, pp. 115-133

³⁰ Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales (BOPA de 8 de marzo de 2003); Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de salario social básico, rectificación de errores BOPA nº 260 de 10 de noviembre de 2005 y BOPA de 4 de noviembre de 2005) y Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de salario social básico (BOPA 27 de abril de 2011).

critos en el padrón o con residencia legal en la CCAA. La Comunidad Valenciana, directamente, exigen dos años de empadronamiento en cualquier municipio de la región. En Aragón y Castilla y León se exige un año continuado. Además, en ambos casos, ese año se aplica a todos los miembros de la unidad familiar aunque el certificado sea a nombre del solicitante. Se trata de un certificado de empadronamiento de carácter histórico y colectivo. Como puede apreciarse, todas estas prevenciones pueden ir destinadas a evitar lo que podríamos denominar “turismo de beneficencia”, aunque la movilidad de transitar y vivir en uno u otro punto del territorio nacional dificulta evidentemente esta cuestión. En este sentido, desconocemos si existen mecanismos de coordinación o de datos centralizados entre todos los procedimientos y en su caso concesión de estas ayudas autonómicas, que impidieran posibles casos de disfrute simultáneo de varias de ellas por parte del mismo beneficiario.

En otro orden de consideraciones, un aspecto a destacar es que en casi todas las CCAA contemplan la posibilidad de que el solicitante sea una víctima de la violencia de género, estableciendo una previsión especial para este supuesto (Navarra). En este caso, las víctimas deben acreditar que lo son y es aquí donde aparecen nuevamente las diferencias – a veces notables- entre territorios. El estudio realizado ha revelado que las CCAA intentan establecer un procedimiento algo más ágil y “fácil”, con una tramitación abreviada, como sucede en Galicia³¹ o Castilla y León. Sin embargo, esa simplificación solo es aparente. Hay CCAA que exigen solamente que se presente denuncia de malos tratos (trámite inicial de denuncia ante la Administración de justicia): es el caso de la Comunidad Valenciana. En otras, se exige que se acompañe junto a la solicitud una orden de alejamiento (País Vasco). Es obvio que no todas las víctimas de violencia de género necesitan de una orden de alejamiento. Por ello, algunas CCAA como Andalucía mencionan, simplemente, que la violencia de género necesita estar acreditada pero sin especificar en qué concreto nivel³². Por su parte, la normativa de Islas Baleares solo señala que hay que presentar un documento acreditativo de tal situación. En todo caso, parece que es un contrasentido por un lado querer o intentar dispensar una mayor protección a estos solicitantes, y por otro exigirles una documentación que no procede en según qué casos. Así ocurre en el País Vasco, donde se exige que la orden de alejamiento esté en vigor; o en Cantabria, cuya normativa habla de “Orden de protección”³³ sin más. Todo lo anterior no quiere decir que en las CCAA no existan otro tipo de ayudas económicas o de otra naturaleza para las

³¹ Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia (DOG de 31 de diciembre de 2013).

³² Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (BOJA nº 245 de, 26 de diciembre de 2017).

³³ Ley de Cantabria 2/2007 de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (BOC nº 50 de 29 de diciembre de 2017) actualizada por Ley de Cantabria 9/2017, de 26 de diciembre, de Medidas 17) Fiscales y Administrativas, (BOC nº 66 de 3 de Abril de 2007)

víctimas de violencia de género, incluso compatibles con las Rentas mínimas de garantía de recursos (así ocurre, por ejemplo, en Navarra).

Para finalizar este epígrafe, es relevante poner de manifiesto que en prácticamente todas las CCAA se exige a los solicitantes que autoricen la comprobación de datos por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma que tramitará el expediente a partir de la solicitud (Comunidad de Madrid o la Rioja, entre otras). A este respecto debemos señalar, de nuevo, la existencia de una posible contradicción en estas regulaciones procedimentales, que consiste en que, además del cúmulo de documentación que debe presentar el solicitante (vid. infra), en la mayoría de los casos con copias compulsadas para demostrar la veracidad de la misma, se establece una autorización con la intensa recomendación de que si no se concede se puede llegar a la suspensión del procedimiento (Castilla y León). Es difícil comprender – sobre todo desde la perspectiva de la legislación estatal de procedimiento administrativo común (LPAC)- que se sigan exigiendo tantos datos que obran en poder de las diferentes Administraciones Públicas y que pueden obtenerse por estas, por la obligación que existe de comunicación entre ellas. Todo este cúmulo de documentación puede sin duda constituir una dificultad para los solicitantes, que se suavizaría o suprimiría con una cooperación inter-administrativa más intensa. En todo caso, las CCAA indican que tras la comprobación de la solicitud, si existieran errores subsanables se abrirá un plazo de alegaciones o de subsanación de los mismos (Islas Baleares o País Vasco). En la normativa del Principado de Asturias se indica que no habrá que aportar documentos que la Administración Autonómica pueda obtener de oficio, siempre con respeto a la legislación de protección de datos y previa autorización de las personas afectadas por esos documentos. Una vez más nos encontramos antes dificultades burocráticas que podrían desalentar al futuro beneficiario de pedir este tipo de ayudas.

2.2 La documentación: características principales

Enlazando con la última observación del apartado anterior, en éste se indicarán las notas principales que caracterizan la documentación que se debe presentar ante la CCAA correspondiente donde se solicite la Renta mínima. Dichas notas se agruparán por bloques de materias que, en la mayoría de las CCAA, coinciden. Consecuentemente sólo se indicarán aquellas CCAA en las que se hayan apreciado singularidades. Por supuesto, la documentación que debe presentarse variará dependiendo de las situaciones subjetivas protegidas. También hay que señalar que, en el caso de extranjeros, se exige copia de los documentos...acompañada de traducción realizada por un traductor intérprete jurado reconocido por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, cuando la lengua oficial en la que estén redactados no sea el español.

Un primer grupo de documentos es el relativo a la identificación personal del sujeto solicitante y/o de la unidad familiar o de convivencia (en este último caso, hay que tener en cuenta que se refiere a parejas de hecho, o grupos de personas que conviven en un mismo domicilio). Aquí se permite una variedad documental para acreditar la identidad: por supuesto el DNI o pasaporte; pero también el certificado de registro de parejas de hecho (sobre todo, cuando ha sido expedido por una Administración distinta en la que se presenta la solicitud); el certificado de convivencia emitida por el Ayuntamiento correspondiente; la tarjeta de identidad en el caso de extranjeros; o el certificado de registro de ciudadano de la UE o documento acreditativo de identidad original del país de origen. En el supuesto de ciudadanos que no pertenezcan a la UE, la identidad se puede acreditar, además de con el TIE, con el permiso de residencia legal. Igualmente, se tendrá que comunicar el domicilio en el caso de que no coincida con el del documento de identidad. Por supuesto, el interesado deberá señalar el domicilio a efectos de notificaciones. Ni que decir tiene que si el solicitante o algún miembro del núcleo familiar padecen algún tipo de discapacidad, también, hay que presentar documentación acreditativa de su existencia y grado, así como la valoración funcional para las distintas actividades habituales de la vida diaria.

Un segundo grupo de documentos que suele exigirse al deducir la solicitud es el correspondiente a la vinculación de los solicitantes con la CCAA correspondiente. Ya se ha hecho referencia más arriba a la necesidad de presentar certificados de empadronamiento o de unidad de convivencia expedidas por los Ayuntamientos con un periodo de carencia diferente, dependiendo de la CCAA, un año o dos como máximo. Por ello, nos remitimos a lo ya explicado con anterioridad.

En tercer lugar, debe acreditarse igualmente que la ayuda es compatible con otros ingresos, como ayudas, pensiones o prestaciones. Si se estuviera disfrutando de algunas de ellas, como ya se ha mencionado y solo para algunas CCAA, deberá aportarse el certificado de ingresos para valorar el carácter complementario con las Rentas de inserción o garantizadas. Es más, en este último supuesto, cuando se trate de solicitantes con ingresos salariales, la presentación de las nóminas es imprescindible tanto del titular como de los miembros de la unidad familiar que trabajen.

Un cuarto grupo de documentos es el relativo a todos los aspectos económicos del solicitante o de la unidad familiar o de convivencia. Aquí la variedad es la tónica: certificados de la Renta, de bienes inmuebles, de depósitos bancarios, escrituras de compraventa de viviendas, contratos de alquiler, certificados de catastro, o hasta la tenencia de vehículos propios. La variedad de posibles justificaciones económicas es muy amplia en el ámbito de las diferentes CCAA. Como todas estas cuestiones de los recursos económicos han sido tratadas por otros autores en esta publicación, aquí indicaremos lo más llamativo. Por ejemplo, en algunas CCAA se exige a los extranjeros la acreditación del patrimonio propio y de la unidad familiar o de convivencia, requisito que parece adecuado y oportuno.

Pero esta exigencia no es sólo para los bienes muebles o inmuebles que se tengan a nivel nacional... sino también en el país de origen. Una CCAA significativa en este sentido es Castilla y León. Su normativa incluye esta exigencia pero, como ha señalado algún autor, a veces se suspende la tramitación de la solicitud (lo que puede suponer la caducidad del expediente) porque muchos de estos inmigrantes, según qué certificados tengan que aportar, no tienen familiares en el país de origen que se los puedan hacer llegar, o simplemente no tienen recursos económicos para trasladarse a su país (hay que tener en cuenta que algunos países exigen que la solicitud de certificados se haga presencialmente)³⁴.

El quinto grupo de documentos está constituido por los relativos al estado civil del solicitante y de la unidad familiar, así como de los menores a cargo de los mismos. En todas las CCAA se pide copia de la Sentencia de separación o divorcio, o constancia de haber iniciado los trámites judiciales para ello (Madrid). En alguna CCAA se establece la necesidad de adjuntar el convenio regulador junto a la Sentencia, y además si existe el derecho de pensión compensatoria y no se ha recibido su abono, la reclamación judicial de la misma. Aún más, si se está en trámite de divorcio, nulidad o separación debe acompañarse la demanda judicial ratificada (Castilla y León). Desde luego, si hay derechos o pensiones de alimentos por menores, se debe entregar el documento judicial que así lo establezca, así como el justificante de su abono. Sí no se abonan los alimentos por el progenitor deudor, se aportará usualmente reclamación judicial de los mismos (en Castilla La Mancha), con una excepción, si hay una situación constatada de malos tratos (en el Principado de Asturias).

El último apartado relativo a la documentación que ha de aportarse con la solicitud es el más importante. Junto a la solicitud y documentos anteriormente señalados, se debe adjuntar el Plan individual de (re)inserción o, en algunas CCAA, el Plan familiar de Inserción (por ejemplo, en La Rioja). Este es un compromiso del interesado y de su familia, que debe cumplirse obligatoriamente. En él se detalla el itinerario social, formativo y laboral que se debe seguir para poder salir de la situación de exclusión o falta de recursos, que es el fundamento de la concesión de las Rentas mínimas o garantizadas. Normalmente, este Informe-Plan se elabora con y por el asistente/trabajador social de los servicios sociales del Ayuntamiento correspondiente a la residencia del solicitante. Este Plan, además, está sometido al control de seguimiento por el órgano competente de la CCAA. Es más, su incumplimiento podrá dar lugar a la suspensión o extinción de la ayuda (abriendo el correspondiente procedimiento sancionador). Como ya se subrayó más arriba, la participación de los servicios sociales de los Ayuntamientos mediante los trabajadores/asistentes sociales se contempla en la mayoría de las CCAA, con mayor o menor grado. Máxime porque en la mayoría de los casos la presentación de la solicitud, junto a la documentación requerida, se realiza a tra-

³⁴ Sastre Fernández, M.D. "Estudio del perfil de preceptores de la "Renta Garantizada de Ciudadanía" en la Ciudad de León y su provincia. Humanismo y Trabajo Social, vol. 15/2015 págs. 139-157

vés de ellos, que son además los encargados de valorar que se cumplen todos los requisitos y se tiene toda la documentación preparada. En ocasiones, se permite que se presente por el solicitante directamente ante el órgano correspondiente y, en otras, se realizará a través de los servicios sociales del Ayuntamiento. Lo que sí puede afirmarse es que la firma por los solicitantes de Rentas mínimas de este Plan o Convenio de integración social y laboral se basa principalmente en la formación para la búsqueda de empleo (muy relevante en el caso del País Vasco).

Hay CCAA que son menos estrictas con la documentación a presentar, como es el caso de Andalucía, Navarra, Baleares, Castilla-La Mancha o la Rioja. La razón de esta aparente laxitud está, en muchos casos, relacionada con la autorización de comprobación de datos por la Administración Autonómica. Sólo cuando no hay autorización del titular de la solicitud es cuando se amplía el abanico de documentación a presentar. Sin embargo, el Principado de Asturias o Cantabria son algunas de las CCAA más rigurosas y que exigen una considerable documentación que acredite todos los aspectos que se exigen en la solicitud. Por tanto, se puede concluir que la peregrinación del posible beneficiario ante los distintos registros o Administraciones puede ser compleja y larga. La necesidad de obtener documentos acreditativos de todos los ámbitos personales, sociales, económicos y profesionales exigidos por las normativas sectoriales, hace que ese desaliento que se ha señalado más arriba se acentúe más si cabe.

2.3. Órgano administrativo competente ante el que se presenta la solicitud y se inicia el procedimiento

Una vez que se ha cumplimentado la solicitud y se ha adjuntado la documentación, incluyendo el Plan individual o familiar de inserción e integración (laboral o social, se utilizan distintos términos según la CCAA), este conjunto documental será presentado o bien directamente a través del Ayuntamiento, o directamente por el solicitante ante el órgano correspondiente a la Consejería que tenga atribuida la competencia en materia de Rentas mínimas o garantizadas. Las Consejerías que suelen ser las responsables de estos expedientes varían, en función de la estructura orgánica básica de la administración autonómica: la de servicios sociales, la de empleo (País Vasco), la de igualdad etc.

Quizás aquí lo importante sea señalar cuanto de intensa es la colaboración entre la Administración Autonómica y la Local. Así se podrá comprobar cómo en algunas de las CCAA (la mayoría) la presentación e inicio del procedimiento se produce a través de las entidades municipales y, en otras, menos, directamente ante la Consejería correspondiente.

Pues bien, se pasa a exponer los órganos administrativos ante los cuáles se presenta la solicitud y la documentación (incluyendo el Plan o Convenio de inserción) y que la tramitarán:

Madrid (Renta mínima de inserción): Consejería de Políticas Sociales y Familia, Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

Cataluña (Renta Garantizada de ciudadanía): mediante cita previa en la Consejería de Trabajo y asuntos Sociales.

Andalucía (Renta Mínima de Inserción Social) : se presentará preferentemente en los servicios sociales comunitarios de la localidad en donde se encuentre empadronada y resida efectivamente la persona solicitante, y luego se dará traslado a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, órgano encargado de su instrucción y resolución de la solicitud.

Comunidad Valenciana (Renta Garantizada de Ciudadanía para las unidades familiares): ante El Ayuntamiento donde esté empadronado el solicitante, que la remitirá a la Dirección Territorial de Igualdad y Políticas Inclusivas

Castilla la Mancha (Ingreso Mínimo de Solidaridad): ante la Consejería de Bienestar Social.

Murcia (Renta básica de inserción): ante los Ayuntamientos. Tramita y resuelve la Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social

País Vasco (Renta de Garantía de ingresos): ante el Servicio público de empleo (Lanbide), cuyo Director General resuelve

La Rioja (Renta de Ciudadanía): en la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, Dirección General de Servicios Sociales.

Melilla (Ingreso Melillense de Integración): en el Servicio de Bienestar Social de la Dirección General de Servicios Sociales³⁵.

Galicia (Renta de inclusión social de Galicia, RISGA): en los Servicios sociales comunitarios básicos del Ayuntamiento de residencia y Jefatura territorial de la Consellería de Política Social de la provincia de residencia.

Aragón (Ingreso Social de inserción): ante en el Centro Municipal de los Servicios Sociales o Servicio Social de Base del lugar de residencia.

Principado de Asturias (Salario social básico): en el Centro de Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente al domicilio del solicitante. Tramita y resuelve el Servicio de Gestión del Salario Social y otras Prestaciones Económicas de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales.

Castilla y León (La Renta Garantizada de Ciudadanía, RGC) : en la Gerencia de Servicios Sociales.

Islas Baleares (Renta social garantizada): en la Conselleria de Servicios Sociales y Cooperación.

Extremadura (Renta Básica Extremeña de Inserción): en los Servicios Sociales Base del Ayuntamiento. Tramita y resuelve el Servicio de prestaciones sociales, Dirección General de Política Social y Familia.

³⁵ Resolución nº 696 de fecha 1 de febrero de 2018, relativa a aprobación definitiva del Reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME Extraordinario núm. 4, de 9 de febrero de 2018).

Canarias (Prestación Canaria de Inserción): ante la Dirección General de Políticas Sociales e Inmigración.

Cantabria (Renta social básica): en los Servicios base Ayuntamientos Servicio de Acción Social e Integración del Instituto Cántabro de Servicios Sociales de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social del Gobierno de Cantabria.

Navarra (Renta garantizada): en los Servicios Sociales Base correspondiente al domicilio del solicitante.

Ceuta (Ingreso mínimo de inserción social, IMIS): registro General de la Ciudad Autónoma de Ceuta, dirigido a la Consejería de Asuntos Sociales³⁶.

3. LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS O GARANTIZADAS

La tramitación de los expedientes de reconocimiento de la prestación es muy parecida en todas las CCAA, distinguiéndose algunas por tener más fases o una regulación más detallada (Castilla y León) que otras (Navarra, Cantabria o Aragón). Aquí se estudiarán los rasgos generales y se determinará el órgano que resuelve la concesión de la ayuda. Se destacarán aquellos aspectos que distinguen unas CCAA de otras y que, en ocasiones, son más llamativos.

3.1. Aspectos Generales

Es importante recordar que, en casi todas las CCAA, hay Comisiones de Valoración o Institutos de Servicios sociales (ejemplo: Cantabria) que se encargan de la comprobación del cumplimiento de los requisitos por parte del solicitante y (en su caso) sus familiares, así como de advenir su situación de necesidad. Otras CCAA no han sentido la necesidad de recurrir a esta fórmula organizativa (sería el caso de Castilla La Mancha). Algunas Comunidades establecen órganos interdepartamentales y de coordinación territorial, comarcal, municipal, provincial o regional como en Cataluña; finalmente las CCAA que vinculan de manera más estricta la obtención de la ayuda con la integración y formación en el empleo suelen atribuir la instrucción y resolución del expediente a las consejerías de Asuntos Sociales, Familia o Empleo. En ellas recae el reconocimiento de este tipo de ayuda (siendo el caso más significativo el País Vasco, como ya se ha señalado con anterioridad).

En el Informe y elaboración del convenio o Plan de integración o inserción individual o familiar (Navarra) participan, en todas las CCAA, los Ayuntamientos (a través de servicios sociales base o, directamente, del trabajador o asistente So-

³⁶ Reglamento del ingreso mínimo de inserción social (IMIS) de la Ciudad Autónoma de Ceuta de 25 de octubre de 2010 (BOCCE n° 4.996 de 2 de noviembre de 2010).

cial). Sin embargo, hay distintos formatos de participación procedimental: unos Ayuntamientos participan en el momento de la solicitud y en la realización del Informe (Extremadura o Galicia, a modo de ejemplo). En otros casos, la normativa exige que los Ayuntamientos soliciten ser entidades colaboradoras para la entrega y distribución de fondos públicos de las CCAA y, a tal efecto, los Ayuntamientos deben firmar Convenios de cooperación o colaboración con la Administración Autónoma correspondiente (Comunidad Valenciana). En el primer caso, suelen confeccionar los expedientes de solicitud y luego los reenvían a los órganos que deben valorar y resolver (Comunidad de Madrid o Región de Murcia). También hay servicios sociales de base que se encargan de la presentación y tramitación de los expedientes (La Rioja). De hecho, las solicitudes pueden presentarse en los propios registros de los Ayuntamientos, que los tramitan siendo necesario que el solicitante tenga la residencia en ese municipio (Galicia, Madrid). Ahora bien, no siempre se da esta participación de los Ayuntamientos, sino que es la propia Consejería autonómica la que tramita por completo el procedimiento, por ejemplo, Canarias donde la Dirección General de Políticas Sociales e inmigración es quien se encarga de la tramitación de la solicitud.

Uno de los aspectos más importantes de la instrucción del procedimiento es el “Informe” del trabajador social, relativo a la valoración de la situación del solicitante, pues suele ser decisivo en la concesión de la prestación económica (Andalucía o País Vasco). Igual fuerza procedimental tienen los Convenios, acuerdos o compromisos de inserción social, formativa y profesional firmados por los titulares de la ayuda (Asturias o Baleares). Estos Planes o Convenios de inserción son, en algunos casos, de carácter anual o semestral (Asturias, Extremadura, Melilla o Cataluña) pero, en otros, son mensuales (Aragón). Es obvio que los demás requisitos deben cumplirse pero quedan relegados a un segundo lugar y juegan un papel menos importante en la decisión final de reconocimiento.

Llama la atención que pocas son las CCAA que abren un período de audiencia al interesado y la posibilidad de deducir alegaciones (como hace la Comunidad de Madrid). No obstante, hay que tener en cuenta que la Administración suele resolver sobre la base de la documentación presentada por el interesado, y además la vista del expediente siempre es posible en el plazo de tramitación y gestión del mismo. De hecho, casi todas las páginas informativas en las CCAA dedicadas a estas “rentas” tienen un enlace para que el solicitante pueda comprobar en qué fase se encuentra su solicitud. No obstante, los trabajadores o asistentes sociales son los que, principalmente, se encargan de informar al futuro beneficiario.

Se podría decir que la instrucción del expediente consiste, esencialmente, en la comprobación de que se cumplen todos los requisitos a la vista del conjunto documental aportado, es decir, que se ha presentado toda la documentación debidamente justificativa; que están los Informes de Servicios Sociales sobre la situación del solicitante; y que se asume por el o los posibles beneficiarios el

compromiso del Plan individualizado o familiar de inserción e integración social. En todas las CCAA, si falta alguna documentación adicional suele darse un plazo para subsanar la deficiencia, suspendiendo el procedimiento, según manda la normativa de procedimiento administrativo común. En este sentido, en todo lo no regulado por las leyes y decretos autonómicos que regulan este tipo de Rentas mínimas, en relación al procedimiento, se aplicará la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común³⁷. (Este carácter supletorio, lo es para cualquier fase del procedimiento). No obstante hay que recordar que varias CCAA tienen sus propias normas procedimentales especiales.

La Resolución del procedimiento es distinta dependiendo de cada CCAA. Los rasgos esenciales son:

Los efectos del silencio administrativo: En la mayoría de las CCAA el silencio administrativo es negativo o desestimatorio (Extremadura, Madrid, Murcia, Valencia, Castilla y León, Castilla la Mancha, Aragón, Asturias, Baleares)³⁸. Sin embargo hay algunas de ellas que declaran que el silencio es positivo, por lo que el interesado deberá entender que su solicitud de reconocimiento de la prestación o renta ha sido estimada (Galicia, Navarra, La Rioja, Canarias, País Vasco).

En algunas CCAA (Castilla-La Mancha), el interesado puede formular cuantas alegaciones y aportar cuantos documentos entienda oportunos antes de que se dicte la Resolución definitiva. No obstante, en la mayoría de las CCAA esta posibilidad no está prevista expresamente. Se debe entender que la documentación es lo suficientemente explícita, tanto la general como la particular, según la situación económica, personal o social del solicitante, que no se admite ninguna documentación añadida. Además, no se puede olvidar que la autorización de comprobación de datos aportada con toda la documentación completa el trámite. En cualquier caso, no hay que olvidar que la LPAC permite en cualquier caso al interesado deducir dichas alegaciones y aportar documentos al expediente (art. 76).

Los plazos para resolver y notificar la resolución definitiva son distintos en el conjunto de las CCAA: desde plazos máximos que van de uno a dos meses (Asturias, Galicia, Canarias o Murcia), hasta 3 meses que es el más habitual (Madrid o Extremadura, Castilla León etc.) con los efectos antes referidos

³⁷ BOE nº 236, de 02 de octubre de 2015.

³⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª) nº 346/2016 de 23 junio. RJCA 2016\841.

en caso de no notificación de la resolución expresa de la concesión (silencio administrativo).

Por supuesto, contra la resolución de concesión o no de la ayuda caben los consiguientes recursos administrativos, que agotan dicha vía. El órgano competente para resolver el recurso de alzada dependerá de quién tenga la competencia en la resolución definitiva de concesión. Así, dicho recurso se deducirá ante la Secretaría General del Departamento de trabajo, asuntos sociales y familias (Cataluña) el Consejero de Sanidad o Políticas Sociales (Extremadura) o la Consejería de Salud y Servicios Sociales (La Rioja). Otras CCAA que no tienen normas procedimentales propias se remiten a la LPAC (Ley 39/2015), como sucede con Galicia. Hay CCAA que simplemente hablan de la legislación vigente, con una terminología general (Murcia), y algunas, pocas, especifican concretamente ante quién debe presentarse el recurso, como en la Comunidad Valenciana (el Director Territorial por delegación del Consejero de Acción social).

En otro orden de cosas, se prevé la firma de Convenios de Colaboración con otras CCAA cuando se trata de traslados territoriales de beneficiarios de Rentas mínimas a una Comunidad distinta a la que le concedió la ayuda. En la mayoría de los casos, se suele mantener dicha Renta, siempre que cumplan los requisitos de la CCAA que los recibe.

3.2. Órgano Administrativo encargado del reconocimiento de la ayuda

Dependiendo de la Consejería u Organismo autónomo que en cada CA tenga atribuidas las competencias en asuntos sociales, el órgano resolutorio del reconocimiento de estas rentas será igualmente diverso. El cuadro siguiente arroja una visión de conjunto de este extremo:

CATALUÑA	COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA DEPARTAMENT DE TREBALL, AFERS SOCIALS I FAMÍLIES
EXTREMADURA	Consejería de sanidad y políticas sociales, Dirección general de políticas sociales e infancia y familia
GALICIA	Delegaciones Provinciales de la Igualdad y del Bienestar
MADRID	Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Consejería de Políticas Sociales y Familia

MURCIA	Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social
NAVARRA	Consejería de Políticas Sociales
LA RIOJA	Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, por delegación del Consejero
C. VALENCIANA	Dirección Territorial competente, por delegación del Conseller competente en dicha materia, sobre la solicitud de renta garantizada de ciudadanía
CASTILLA LEÓN	Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León
CASTILLA Y LA MANCHA	Delegación Provincial de la Consejería competente
ANDALUCÍA	Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales
ARAGON	Director Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales
ASTURIAS	Consejería de servicios y derechos sociales
BALEARES	La Consejería de Servicios Sociales y Cooperación
CANARIAS	Dirección General de Políticas Sociales e Inmigración
PAÍS VASCO	Director General de Lanbide (servicio público de empleo)
CANTABRIA	Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Políticas Sociales del Gobierno de Cantabria.

4. LA FINANCIACIÓN DE LAS RENTAS GARANTIZADAS O DE MÍNIMOS

La financiación de estas ayudas es de importancia capital, pues se intenta proteger a colectivos de una gran vulnerabilidad expuestos a la exclusión personal, social y profesional. Por ello, se entiende necesario, al menos, destacar, donde se cargan estas ayudas, con qué criterios se reparten y qué ocurre cuando se agota el presupuesto pero no la lista de posibles beneficiarios que tuvieran derecho a estas Rentas. Hay que tener en cuenta que en épocas de crisis económica y déficit que están sufriendo las CCAA en estos años, se presenta difícil asegurar esta protección a todas las personas sin recursos por el coste que supone³⁹.

³⁹ CISS, Centro de Documentación y Estudios. Cuantías y gasto social de las prestaciones de garantía de ingresos en las Comunidades Autónomas, 2015.

Desde esta perspectiva, puede resultar interesante conocer las disposiciones o previsiones legales que en materia de financiación hayan introducido las diferentes CCAA, sobre todo aspectos como la posibilidad de ampliar o no las partidas presupuestarias correspondientes, la posible participación de otras administraciones públicas en la financiación (o la de organizaciones privadas), así como la posible adaptación o flexibilización del rigor de la normativa económico-presupuestaria ante la importancia de estas políticas sociales y la gravedad de las situaciones a las que pretenden subvenir.

En este sentido, en la totalidad de las CCAA la financiación de este tipo de rentas o ayudas depende, como no podía ser de otra manera, de la partida presupuestaria correspondiente en los Presupuestos Generales de la CCAA. Hay que tener en cuenta que al ser partidas presupuestarias cerradas y no ampliables y que, en casi todos los casos, el plazo de presentación de solicitud de la renta es anual o indefinido o permanente, suele aparecer una cláusula en la que se señala que las ayudas se concederán hasta que se agote el crédito presupuestario. Hay veces que incluso se señala que la concesión será por orden de presentación. También hay CCAA que dejan abierta la posibilidad de que el crédito sea ampliable si el número de solicitudes y necesidades ciudadanas es mayor que lo presupuestado previamente. También hay que señalar que hay CCAA que comparte la financiación con los Ayuntamientos y demás Entidades Locales o, a veces, con instituciones u organizaciones privadas.

No obstante, es necesario realizar una breve descripción, basada en las normas de cada CCAA, de cuáles son las fuentes de financiación porque, desde luego, conocerlas y saber sus límites, visualizan la virtualidad práctica de la concesión de estas ayudas o Rentas.

Así, por ejemplo, en Cataluña la financiación de la Renta Garantizada de ciudadanía corresponde al Gobierno de la Generalidad, que debe incluir en el proyecto de Ley de presupuestos la partida presupuestaria necesaria para garantizar la efectividad de la misma. La Ley de presupuestos de la Generalidad debe fijar anualmente la cuantía del indicador de renta de suficiencia de Cataluña (Disposición final 2ª de la Ley 14/2017). El órgano competente para su pago es la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales.

En el caso de Extremadura, y de manera notablemente positiva, las asignaciones presupuestarias que en cada ejercicio económico se destinen a la Renta Básica Extremeña de Inserción tendrán el carácter de crédito ampliable, de modo que se garantice la cobertura económica de este derecho a todos los solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en la ley.

Para Galicia, los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma incluirán las partidas necesarias para la financiación de los programas previstos en la norma reguladora (Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia), sin perjuicio de los programas que se vinculan al Servicio Público de Empleo.

En la Comunidad de Madrid, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid debe establecer anualmente los recursos económicos máximos asignados a su renta mínima de inserción, desglosados por las Consejerías competentes. Idéntica previsión existe en el caso de la Región de Murcia y su renta mínima de inserción, en la Comunidad Valenciana (renta garantizada de ciudadanía), en el Principado de Asturias, (Salario social básico) se financiará por la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias y en Castilla y León (Renta garantizada de ciudadanía), donde se establece expresamente que los créditos presupuestarios afectos a estas políticas sociales de acuerdo con la legislación vigente.

Para Navarra y la Renta garantizada, no se especifica nada en este terreno en la Ley Foral 15/2016 y no ha habido desarrollo reglamentario todavía aunque sí hay un proyecto de Decreto Foral para su desarrollo.

En la Comunidad autónoma de la Rioja (Renta de Ciudadanía) las fuentes de financiación recaen en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma pero, también, colaboran activamente los presupuestos de las Entidades Locales, conforme a las competencias y actuaciones en los distintos niveles de intervención que tienen atribuidas. Además, se recoge expresamente la posibilidad de colaboración y aportación económica o financiera de naturaleza pública (otras Administraciones Públicas) o privada (Entidades sin ánimo de lucro que actúen en el ámbito de la inserción laboral o social).

En el caso de Castilla-La Mancha (Ingreso mínimo de solidaridad) la disponibilidad económica viene de los Presupuestos generales de la CCAA, consignando, eso sí, un límite de crédito para cada años presupuestario. Para el 2016 fue de 8.250.000,00 euros. Esta cuantía total máxima podrá incrementarse, motivadamente, previo Informe favorable de la Intervención General y tramitación del oportuno expediente de gasto, sin que ello implique abrir un nuevo plazo de presentación de solicitudes (hay que recordar que en esta CCAA, sí hay plazo de presentación).

La nueva normativa de Andalucía relativa a su Renta Mínima de Inserción Social la configura como una prestación garantizada (artículos 41.1 y 42.1.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía). Su financiación se establecerá mediante las partidas presupuestarias suficientes, que deben aprobarse con carácter anual en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En todo caso, el Decreto-ley 3/2017 ha establecido la obligación de asegurar las rentas ya concedidas o que tengan derecho a prórroga.

En las Islas Baleares, la renta social garantizada se tiene que financiar con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las aportaciones que puedan hacer otras entidades. Se contempla la posibilidad de que las cantidades asignadas se vayan incrementando progresivamente con la finalidad de conseguir la cobertura del conjunto de la ciudadanía sujeto de protección por esta ayuda.

Para el supuesto de Canarias y la Prestación canaria de inserción es la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma la que debe incluir, un “programa presupuestario de carácter transversal en los distintos departamentos competentes destinados a la ejecución de las actividades de inserción de la Comunidad Autónoma...” conforme a la Ley 1/2007. la normativa canaria también contempla los gastos ocasionados a otras Administraciones participantes en el reconocimiento y tramitación de esta prestación. De modo que se establece en los presupuestos generales de la CCAA, una asignación económica a favor de los municipios para sufragar los gastos de estas entidades. Para ello se establecen unos criterios delimitadores de las cantidades a conceder a las Entidades Locales. A modo de ejemplo se tiene en cuenta la población empadronada en el municipio; la media mensual de demandantes de empleo inscritos sin prestación económica y residentes en el municipio de los tres años anteriores al cálculo objeto de distribución; el índice medio mensual de perceptores de la Prestación Canaria de Inserción reconocida en los últimos tres años en el municipio al cálculo objeto de distribución. Reglamentariamente se establecen los porcentajes que cuantifiquen dichos criterios para calcular las cantidades a distribuir en el conjunto de municipios de Canarias (Decreto 136/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción)⁴⁰.

En el País Vasco, la normativa sobre Renta de garantía de ingresos es muy minuciosa en materia de financiación, razón por la que le dedicamos especial atención. En dichas normas se destacan distintas fuentes presupuestarias con las que se hará frente a la renta por carencia de recursos. De este modo, contribuyen a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco tanto los presupuestos generales de los tres Territorios Históricos como los presupuestos de los Ayuntamientos y además se acoge cualquier otra aportación económica amparada en el ordenamiento jurídico que vaya destinada a tal fin. Se establece igualmente la obligación de que se consignen de modo anual en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco los recursos económicos suficientes para que las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, simultáneamente, consignen en sus respectivos presupuestos los recursos económicos bastantes para la ejecución de las competencias previstas en la Ley. Es significativo que esta CCAA se determine la colaboración en el gasto por las diferentes Administraciones públicas, sin duda debido a su peculiar estructura territorial. También está previsto que participen en dicha financiación otras entidades públicas, de forma que se establece la necesidad de firmar convenios de colaboración o instrumentos similares, con la finalidad de participar en el cumplimiento de los objetivos establecidos y de sujetar la renta mínima a las medidas de control financiero que se estimen pertinentes en cada caso.

⁴⁰ BOC nº 116 de 12 de Junio de 2007.

En otro orden de cosas, se determina el procedimiento para la transferencia de recursos presupuestarios entre administraciones. Así, el gobierno vasco garantizará a las Diputaciones Forales las cantidades precisas para hacer frente al pago de la Renta de Garantía de Ingresos con transferencias mensuales en base a las resoluciones de concesión y de conformidad con un procedimiento muy exacto. Sus rasgos generales, conforme a la normativa de aplicación (Ley 18/2008 y Decreto 147/2010⁴¹) son los siguientes:

“Para el día 15 de cada mes, las Diputaciones Forales suministrarán al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de garantía de ingresos e inclusión social, en soporte informático normalizado, la relación definitiva de titulares y de prestaciones de la Renta de Garantía de Ingresos con efectos económicos vigentes en el mes inmediatamente anterior, con el correspondiente cálculo de gasto.

Recibida la documentación prevista en el apartado anterior, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la segunda quincena del mes, pondrá a disposición de las Diputaciones Forales las cantidades precisas para atender al pago mensual correspondiente”.

Asimismo, contempla la posibilidad de remanentes de las cantidades mensuales transferidas que no se hubieran destinado al pago de las prestaciones en el mes correspondiente, caso en que podrán ser destinados por las Diputaciones Forales al pago de la mensualidad posterior. Para ello se debe proceder a la técnica de la compensación por el importe procedente de las cantidades puestas a disposición de las Diputaciones Forales por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Lo mismo ocurre cuando se trata del reintegro de cuantías indebidamente percibidas por los beneficiarios de esta ayuda. Si finalizado el año correspondiente al presupuesto hubieran quedado cantidades remanentes, las Diputaciones Forales deberán reintegrarlas.

Por último, señalaremos el supuesto de Cantabria y su Renta social básica. Al igual que ocurre con el País Vasco, esta CCAA desarrolla con más detalle la financiación de esas rentas. De modo que, en primer lugar, establece las distintas fuentes de financiación de la Renta social, que son las siguientes: los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria; los presupuestos de los Ayuntamientos o Mancomunidades de Servicios Sociales y las aportaciones que, en su caso, realice la Administración del Estado. Pero, también incluye la posibilidad de obtener aportaciones que puedan hacer las personas físicas o jurídicas de naturaleza privada o cualquier otra aportación económica que, bajo el paraguas de las normas vigentes, vaya destinada a tal objeto. En este sentido se puede decir

⁴¹ Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (BOPV nº 114 de 17 de Junio de 2010).

que la regulación cántabra, al menos en cuanto a las fuentes financieras, es prácticamente igual que la del País Vasco. La Administración de la CA se compromete a disponer de los recursos económicos suficientes para asegurar y proteger los derechos de la ciudadanía a obtener esta Renta, que está incluida en la Cartera de Servicios Sociales y para ello deberá consignar en los presupuestos las cantidades necesarias para conseguir tal fin. Los créditos que consigne la CA de Cantabria en sus presupuestos para la financiación de las prestaciones garantizadas en la Cartera de Servicios Sociales para poder atender a las personas que tengan reconocido ese derecho tienen la consideración de ampliables. Es decir, dependiendo de las necesidades que surjan, y tras los trámites y acuerdos presupuestarios pertinentes, se podrán destinar más cantidades económicas para cubrir las necesidades y dar protección a los ciudadanos que se encuentren en la necesidad de percibir la ayuda.

Puede ocurrir que la disponibilidad presupuestaria no sea suficiente para aprobar todas las solicitudes deducidas. Entonces, la Comisión Interdepartamental debe elevar una propuesta al Gobierno autonómico para determinar los criterios objetivos, no discrecionales, de prelación de los expedientes. Esta consideración de establecer criterios para la prelación de solicitantes o expedientes está contemplada en otras CCAA como Cataluña. Esta cuestión es muy importante por lo que supone utilizar criterios de racionalidad del gasto que sean respetuosos con la igualdad y no sean discriminatorios. Hay que tener en cuenta que, ante situaciones de necesidad iguales, el tratamiento debe ser el mismo pero los créditos consignados y la limitación presupuestaria obligan a establecer los elementos apropiados para seleccionar uno u otro expediente en pie de igualdad. Sin embargo, el establecimiento de criterios plenamente objetivos es una tarea no exenta de dificultades.

5. CONCLUSIONES GLOBALES

Después del estudio general del procedimiento de concesión de rentas mínimas y de algunos aspectos de su financiación, es difícil extraer conclusiones globales debido al alto número de normativas aplicables (diecinueve) y a su heterogeneidad, pues en mayor o menor medida, presentan particularidades que lo hacen difícil. No obstante, sí que se puede, al menos, establecer las características que comparten.

En primer lugar, todas las CCAA tienen claro que estas Rentas Mínimas tienen como finalidad cubrir situaciones de emergencia o necesidad por falta de recursos económicos de los ciudadanos de sus territorios. Esto último no obsta para que, algunas de ellas, incluso, den protección a personas que viniendo de otras CCAA y no cumpliendo el requisito de residencia en la CCAA que las acoge, si son beneficiarios de una renta por exclusión o garantizada concedida por el territorio de

origen, que se les sigue reconociendo. Eso sí, para que esto ocurra es necesario un convenio o acuerdo de reciprocidad entre ambas CCAA, la de origen y la de destino. En caso contrario, el derecho a mantener la renta mínima no permanece. Es más, algunas autonomías imponen el condicionante de no estar más de 90 días fuera de su territorio para seguir cobrando la prestación, y exigen que el beneficiario ponga en conocimiento de la Administración Autonómica las posibles estancias fuera de ella y su duración. Si así no lo hiciera podría ser de un procedimiento administrativo sancionador, con la consecuencia de la extinción de la ayuda.

En segundo lugar, la nota caracterizadora de las rentas mínimas autonómicas, en casi todas, es su carácter subsidiario. Hay que agotar todas las posibilidades de ayudas o prestaciones públicas de carácter contributivo o asistencial antes de solicitarlas. Sólo cuando ocurre esta situación es cuando se puede acudir a solicitar la renta mínima garantizada. Muy pocas CCAA establecen el carácter complementario o adicional de estas Rentas con relación a otros ingresos cuando, estos últimos, son tan escasos que no alcanzan la cuantía máxima de la Renta mínima. Dentro de los ingresos están incluidos los salarios. Parece innecesario decir que las CCAA que atribuyen esa naturaleza de complemento de ingresos a sus Rentas practican unas políticas de inserción, personal, profesional y social, mucho más igualitarias que las demás.

En tercer lugar, lo que sí es común a todas ellas es el intento de conseguir la inclusión del solicitante en el mercado laboral y por ende también en la sociedad. Este es un objetivo que las normativas autonómicas remarcan muy intensamente. Ejemplo de esta directriz de política pública social es la obligatoriedad de tener un Plan individual o familiar de (re)inserción del beneficiario, con un compromiso ineludible de cumplirlo si no se quiere perder la ayuda económica. La Administración pretende en cualquier caso que el ciudadano no se acomode a lo podría entenderse como una simple sopa boba, no realizando ningún esfuerzo para incluirse en el mercado laboral. Este argumento se percibe también en el diseño e implementación de la RB. No obstante la bondad incuestionable de este punto de partida, también habría que reflexionar sobre la situación de aquellas personas que quieren trabajar pero que, en tiempo de precarización del trabajo, lo hacen con unos salarios que no cubren las necesidades mínimas⁴². En ese caso, la seguridad de tener una cobertura con una cuantía mínima de ingresos les ayudaría a compatibilizar y decidir cómo quieren realizarse como personas, lo que redundaría en una mayor posibilidad de inclusión social. En todo caso el trabajo se concibe como un derecho que dignifica y desarrolla a la persona, pero cuando ese trabajo no consigue ese objetivo, estas rentas mínimas de todas la CCAA deberían complementarlo y apoyar al beneficiario hasta alcanzar un nivel superior de dignificación del trabajo que ya no hiciese necesaria la ayuda.

⁴² González Begega, S. y GUILLÉN RODRÍGUEZ, A. M. "La calidad del empleo en la Unión Europea. Debate político y construcción de indicadores". Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración n° 81/2009.

En cuarto lugar, una conclusión extrapolable a casi todas las CCAA es la complejidad del procedimiento. Al ciudadano se le somete a una peregrinación en la búsqueda de documentos, algunos de los cuales pueden encontrarse en oficinas distantes, cuando no en el extranjero. Es verdad que algunas CCAA colaboran con los servicios sociales de base de los Ayuntamientos, que ayudan muy intensamente a los ciudadanos. Pero con todo, parece irracional que se establezca un procedimiento tan complicado, teniendo en cuenta que muchas de las personas que lo van a solicitar ni siquiera tienen los estudios básicos o formación alguna. En todo caso, la multitud de órganos administrativos que participan en la concesión de estas rentas, incluyendo numerosas comisiones de valoración, por supuesto distintas al órgano que decide o resuelve es abrumadora. Parecería más lógico un procedimiento más sencillo, que parta de los Ayuntamientos, que son las Administraciones más cercanas al ciudadano y, por ello, más conocedoras de su situación de exclusión. Ellos deberían tener un mayor protagonismo, por ejemplo con un informe-propuesta que la CCAA sólo debería comprobar de manera sumaria. Por otro lado, los plazos para remitir lo expedientes desde los Ayuntamientos a las CCAA, cuando ambas Administraciones colaboran en los mismos, son distintos. Se distinguen también aquellas autonomías que establecen plazos de resolución cortos y aquellas otras en las que ni siquiera se contempla ningún plazo. La existencia de silencio administrativo negativo tampoco ayuda a incitar a la Administración a actuar con la celeridad debida en estos casos. Por último, si para algunas CCAA (sobre todo, las más pobres), el establecimiento de un procedimiento administrativo complejo es un medio para desalentar la solicitud de estas ayudas, desde luego lo han conseguido.

En quinto lugar, la diferenciación entre los distintos estatus personales, de origen, económicos, de estado civil etc. que se establecen entre la distintas CCAA (que se tienen que justificar en el procedimiento), es bastante amplia y tiene sus consecuencias, no solo para su concesión que es lo más importante sino, también en la documentación a aportar cuando muchos de los datos constan en las propias administraciones autonómicas. Este aspecto de la tramitación de los expedientes sin duda debería ser objeto de una mayor racionalización, interconexión y colaboración inter-administrativa.

En sexto lugar, una de las cuestiones más discutibles es la de la desigualdad de hecho que se produce en relación con la regulación del silencio administrativo en la resolución de la concesión de la renta mínima. Es inaceptable la diferente situación en la que se encuentran los ciudadanos (en identidad de situación de menesterosidad) en función de la CCAA dónde se encuentren y de cómo se haya configurado dicho silencio, si positivo o negativo, con todo lo que de desprotección que el segundo puede acarrear. Eso sin contar la incertidumbre que provoca que la Administración no conteste aunque todas contemplen la posibilidad de recurso una vez transcurrido el plazo de resolución.

En séptimo lugar está el problema de la financiación. Aunque es muy loable el objetivo de proteger a los ciudadanos que se encuentran en esta situación de necesidad, no es aceptable que se queden fuera de la protección algunos, que teniendo teóricamente derecho a ella, no pueden beneficiarse de estas ayudas por falta de presupuesto público.

Todo ello nos hace replantearnos los límites y la suficiencia de estas “rentas” para lograr los objetivos propuestos. A nuestro juicio, todas las administraciones públicas (locales, autonómicas y estatales) debería constituir un círculo o conjunto de medidas que, desde una perspectiva integral, ayuden a unas políticas activas de empleo no precarias; a conseguir unos servicios públicos, educativos, de salud, de vivienda y sociales coordinados entre sí y que controlen y protejan el acceso de todos los ciudadanos a una protección social que no deje fuera a quien realmente lo necesita. Las rentas mínimas son indudablemente un instrumento de capital importancia, pero deben formar parte de una estrategia más amplia que haga efectiva la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, que son, no hay que olvidarlo, el fundamento del orden político y de la paz social, como proclama el art. 10.1 de nuestra Constitución.

ANEXO NORMATIVO:

Normas con rango de Ley.

Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (Boletín nº 223 - 18 de noviembre de 2016).

Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana. (DOGV nº 5475 de 22.03.2007).

Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (DOGC nº 7418 de 24 de julio de 2017).

Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (DOGC nº 7418 de 24 de julio de 2017).

Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social en la redacción dada por la Ley 4/2011 de 24 de noviembre. (BOPV nº 250 de 31 de diciembre de 2008 y nº 233 de 12 de diciembre de 2011).

Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social (BOA nº 24 de 1 de marzo de 1993).

Ley 5/1995, de 23 de marzo, Solidaridad en Castilla-La Mancha (DOCM nº 19 de 21 de Abril de 1995) derogada parcialmente por Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, (DOCLM nº 251 de 31 de Diciembre de 2010).

Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción. (BOC nº 017, de 23 de enero de 2007).

Ley 2/2015, de 9 de febrero por la que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (BOC nº 30, 13 de febrero de 2015).

Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM nº 83 de 12 de abril de 2007).

Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (BOPV nº. 250 de 31 de Diciembre de 2008). Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (BOPV nº. 114 de 17 de Junio de 2010).

Ley 3/2013, de 21 de mayo, de renta básica extremeña de inserción (DOE nº 98 de 23 de mayo de 2013)

Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada (DOIB, nº 47 de 14 de Abril de 2016).

Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (BOR nº 51, de 5 de mayo de 2017).

Ley 15/ 2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, (BOCM nº 310, de 31 de diciembre). Modificada por el artículo 5 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales y Administrativas (BOCM nº 310, de 29 de diciembre).

Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 277, de 21 de noviembre); Corrección de errores del Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (BOCM nº 18, de 22 de enero de 2015).

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. (BOCYL nº 42 de 3 de marzo del 2014).

Ley 1/2015, de 4 de marzo, de modificación del 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.(BOCYL nº 49 de 12 de marzo de 2015).

Ley 4/2016, de 23 de diciembre, por la que se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis (BOCYL nº 249 de 29 de diciembre).

Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales (BOPA de 8 de marzo de 2003).

Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de salario social básico, rectificación de errores BOPA nº 260 de 10 de noviembre de 2005 (BOPA de 4 de noviembre de 2005).

Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia (DOG de 31 de diciembre de 2013).

Ley de Cantabria 2/2007 de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (BOC nº 50 de 29 de diciembre de 2017) actualizada por Ley de Cantabria 9/2017, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, (BOC nº 66 de 3 de Abril de 2007).

Disposiciones de carácter general.

Decreto Ley 5/2016, de 22 de julio, del Consell, de agilización de la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía ante la situación de emergencia social (BOGV nº 7835 de 23 de julio de 2016).

Decreto 93/2008, de 4 de julio, del Consell, por el que se desarrolla la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 5801 de 8 de julio de 2008).

Decreto Ley 5/2016, de 22 de julio, del Consell, de agilización de la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía ante la situación de emergencia social (BOGV nº 7835 de 23 de julio de 2016).

Decreto 93/2008, de 4 de julio, del Consell, por el que se desarrolla la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 5801 de 8 de julio de 2008).

Decreto 179/2002, de desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas en favor de colectivos desfavorecidos y de colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales (DOCLM nº 158 de 20 de diciembre de 2002).

Decreto 136/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción. (BOC nº 116, de 12 de junio de 2007).

Decreto 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BORM nº 126, de 02/06/2017).

Decreto 142/2013, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Básica Extremeña de Inserción (DOE nº 147 de 31 de julio de 2013).

Decreto 66/2016, de 18 de noviembre de 2016, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Illes Balears 2017-2020 y se establecen principios generales para las carteras insulares y locales, (BOIB nº 146 de 19 de Noviembre de 2016).

Decreto 41/2017, de 29 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (DOR nº 115 de 4 de octubre de 2017).

Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 277, de 21 de noviembre); Corrección de errores del Decreto 126/2014, de 20 de

noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (BOCM nº 18, de 22 de enero de 2015).

Orden 116/2010, de 8 de febrero, por la que se procede a la aprobación del nuevo modelo normalizado de solicitud de prestación económica de renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 62, de 15 de marzo).

Orden 1003/2017, de 7 de junio, del Consejero de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueba el modelo normalizado de solicitud de prestación económica de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid y se ordena su publicación (BOCM nº 159, de 6 de julio).

Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de salario social básico (BOPA de 27 de abril de 2011).

Resolución nº 696 de fecha 1 de febrero de 2018, relativa a aprobación definitiva del reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME Extraordinario nº 4, de 9 de febrero de 2018).

Reglamento del ingreso mínimo de inserción social (IMIS) de la Ciudad Autónoma de Ceuta de 25 de octubre de 2010. (BOCCE nº 4.996 de 2 de noviembre de 2010).

Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. (BOPV nº 114 de 17 de Junio de 2010).