

DE LA RENTA BÁSICA A LA RENTA GARANTIZADA

ANTECEDENTES

El pasado 2 de junio de 2017, se publicó en el BORM, el *Decreto nº 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*, tras diez años de espera. La publicación de este Reglamento ha sido una de las principales reivindicaciones en los últimos años de EAPN-RM, tanto es así, que, en “El Pacto contra la pobreza y la exclusión social”, lo colocamos como primer punto de los compromisos políticos y medidas a implementar en la legislatura 2015-2019.¹

A lo largo del periodo de preparación del borrador del Reglamento, EAPN-RM participó en un grupo de trabajo creado por el IMAS, en el que aportamos al articulado. Tras el análisis del texto final del reglamento que iba a ser tramitado, desde EAPN-RM elaboramos un documento de posicionamiento que fue remitido al IMAS, donde, además de manifestar nuestro deseo de que se tramitara con la mayor celeridad posible, porque apartaría mayores garantías jurídicas a todas las personas beneficiarias de esta Ley, se señalaban algunos aspectos sustancialmente mejorables bajo nuestro punto de vista, que se transcriben de forma literal a continuación:

- **Cuantía Económica**, estableciéndola en **al menos el 80% del IPREM (426€/mes)**.
- **Ampliar la duración** de la prestación, entendiéndose que mientras exista la situación de necesidad debe de existir el derecho a la prestación.
- **Incondicionalidad**. Ningún proceso de inserción social que esté condicionado, como contraprestación a la percepción de una ayuda económica, puede ser una fórmula real válida que sirva para iniciar un proceso que derive en un verdadero cambio. Además entendemos que todas las personas, independientemente de sus circunstancias, tienen derecho a cubrir las necesidades vitales de forma digna.
- La RBI establece un doble derecho, complementando la prestación con “**Medidas para la Inserción**”, que cobran especial importancia cuando se dirigen a proteger a personas en situación de exclusión social. Es necesario **establecer un mapa real de recursos que ofrece al RBI dentro de las medidas para la inserción**, además es necesario **detallar qué recursos económicos, profesionales y materiales habilitará el IMAS** (u otras áreas de la administración regional) **para desarrollar todas las medidas para la inserción propuestas**.

De estos aspectos, el único finalmente recogido en el Reglamento, es el referido a la cuantía económica. En el texto inicial se contemplaba el 75% del IPREM como cuantía básica

¹ **1. Propuestas para garantizar un sistema de ingresos mínimos.** Se implantará un sistema de Rentas Mínimas que permita que las personas perceptoras se sitúen por encima del umbral de la pobreza (teniendo en cuenta la composición familiar). Para ello se desarrollarán las siguientes medidas:

1.1. Desbloquear la actual Ley de Renta Básica de Inserción de forma inmediata : Dotación económica apropiada, tanto en lo referido a la disponibilidad de créditos presupuestarios suficientes en el presupuesto regional, como en la cuantía que perciben cada una de las personas/familias que son beneficiarias; Establecer las garantías jurídicas necesarias para los ciudadanos que accedan a este derecho, a través del adecuado **desarrollo reglamentario de la ley**; Entender el **derecho a la inserción** y a recibir los apoyos personalizados necesarios, como una opción respetuosa con los procesos de inserción de las personas, que complementa la prestación económica pero que no la condiciona.

de la prestación, no obstante, en el texto finalmente tramitado y aprobado se incorporó la petición de EAPN-RM, estableciéndose la cuantía económica de la prestación básica en un 80% del IPREM.

En la última asamblea de EAPN-RM, tras la aprobación del Reglamento, se acordó iniciar un proceso de formación y debate para definir la línea de actuación y posición política de cara a las rentas mínimas, y argumentar y dar contenido al punto recogido en “El Pacto contra la pobreza y la exclusión social” que señalaba la elaboración de una nueva Ley de Garantía de Ingresos²

Desde la Junta Directiva se diseñó un plan de trabajo para llegar a esta propuesta, que comenzó por la realización de un debate y elaboración de conclusiones iniciales en el Grupo de Trabajo de Inclusión, para terminar con la realización de una jornada, “Avanzando hacia un modelo de ingresos mínimos, punto 1.2 del Pacto contra la pobreza y exclusión social”, incluida en el “Proyecto para el fortalecimiento de la EAPN-RM” financiado por el IMAS.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN, JUSTIFICACIÓN

Como señala el informe jurídico³ que hemos realizado, varios artículos de la Ley 3/2007 hacían referencia a un posterior desarrollo reglamentario y se constata que en el Reglamento se ha recurrido a una reproducción, a veces con una redacción más compleja, de artículos enteros de la Ley. Comprobándose igualmente que determinados artículos del Reglamento han introducido limitaciones o requisitos que en el texto de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, no se contemplan, ni habilitan para el desarrollo reglamentario.

A continuación se señalan algunas cuestiones que se consideran dificultan un adecuado funcionamiento del fin y objeto de la Renta Básica. A pesar de que se recoge la posibilidad de renovación una vez transcurrido el año de percepción de la prestación económica, “*por limitaciones funcionales que impidan o dificulten gravemente la incorporación laboral*” o cuando “*el cese en el percibo de la prestación pueda afectar negativamente al desarrollo y evolución del proyecto individual de inserción*”, no se ha utilizado el texto normativo del reglamento para definir unos criterios claros y objetivos para la valoración y aprobación o denegación de esta renovación.

En cuanto a las medidas para la inserción, en la actualidad y después de seis meses de puesta en marcha del Reglamento, algunas necesitan de concreción.

Respecto a los Proyectos Individuales de Inserción, se ha detectado que por el volumen de trabajo de los profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria, que

² **1.2. Elaborar una nueva Ley de Garantía de Ingresos. Esta nueva ley de Garantía de Ingresos debe formar parte de una estructura legal más amplia**, que organice, planifique y comprometa las diversas medidas, recursos e instrumentos que hagan posible un plan real integral de lucha contra la pobreza y exclusión, donde la Renta Básica sea un instrumento más de en esa lucha.

Esta nueva ley debe tener en cuenta que no se penalicen los procesos de incorporación laboral estableciendo incentivos al empleo, permitiendo la percepción del ingreso mínimo aún en el supuesto de estar trabajando, hasta determinadas circunstancias, mientras la persona siga estando en situación de precariedad laboral y social. Además se garantizar el acceso de los colectivos potencialmente beneficiarios.

³

Informe sobre el Reglamento de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Decreto 163/2017 de 31 de mayo.

son quienes tienen la responsabilidad de llevarlos a cabo, en realidad, se reducen a la elaboración de un documento de compromisos y acuerdos estandarizados y comunes a todas las personas beneficiarias de la Renta Básica de Inserción.

Se ha condicionado, mediante la convocatoria de subvenciones para el año 2017, que en el programa de mejora de la empleabilidad, un 20% de las personas que participan sean beneficiarias de la renta básica, no quedando claro el papel que las entidades sociales juegan en el desarrollo de los Proyectos Individuales de Inserción.

En cuanto a los plazos, tenemos que recordar que la renta básica es una prestación económica de emergencia, consideramos que tendría que figurar un registro de entrada en el momento de la solicitud y empezar a contar los plazos a partir de ese momento; así mismo, consideramos que es excesivo el plazo de carencia de seis meses, necesario para volverla a solicitar en el caso que no se de la renovación.

En definitiva, la actual Ley de Renta Básica, reconoce como su objeto “el derecho subjetivo a una prestación económica denominada Renta Básica de Inserción”. Ese carácter subjetivo implica que es inherente a la persona y que no debería estar condicionado ni limitado a cuestiones presupuestarias⁴. Sin embargo, reconocer un derecho como subjetivo, a la hora de la verdad, “no se corresponden en absoluto con la efectiva garantía de los mismos a través de una oferta adecuada de prestaciones y servicio”⁵. Nos encontramos con una Renta Básica que tarda en ser tramitada y concedida/aprobada⁶, con una duración limitada, con una cuantía que no sirve para salir, aunque sea temporalmente, de la situación de pobreza y fuertemente condicionada a la participación en itinerarios de inclusión laboral⁷.

Añadir, así mismo, que en los últimos años se están aprobando en otras Comunidades Autónomas leyes de segunda generación en donde se abandona el principio de subsidiaridad de la renta para primar la garantía de ingresos y complementariedad. Es notable, por otra parte que la realidad social del año 2007, en la que se aprobó la Ley de Renta Básica es muy distinta a la actual.

Algunos datos que justifican la desvinculación entre el derecho a una renta mínima y la “obligación” de encontrar un trabajo los tenemos en que casi una tercera parte (31%) de la población pobre de más de 16 años tiene un empleo remunerado⁸, en 2017 los contratos de cinco días o menos se acercan al 26% según el Servicio Público de Empleo Estatal, una persona debe pasar 94 meses de contrato temporal en contrato temporal hasta conseguir uno definitivo en el periodo 2008-2016⁹. Así como los datos que se extraen de la investigación “*Condiciones de vida y bienestar social de la población en riesgo de pobreza y exclusión en*

⁴ El Reglamento insiste en este carácter subjetivo y fue una de las aportaciones hechas al mismo por la EAPN – RM.

⁵ “Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales, 2017” en <http://www.directoressociales.com/images/Dec2017/Indice%20DEC%202017%20Definitivo-baja.pdf>

⁶ El Reglamento establece como plazo máximo para resolver desde la entrada de la solicitud en el Ayuntamiento el de 4 meses. (JT) Además, el silencio administrativo es negativo mientras que en otras CCAA, como en Navarra, el silencio administrativo es positivo, favoreciendo así al solicitante ante la demora de la administración.

⁷ El Reglamento llega al punto de considerar como pérdida de los requisitos exigidos que “se observe una inadecuada participación en el proyecto individual de inserción por causa imputable a los miembros de la unidad de convivencia”. (JT)

⁸ VII Informa AROPE – EAPN España en <http://www.eapn.es/estadodepobreza/>

⁹ “Más empleo, pero más precario en 2017”, EL PAÍS, 25/12/17

la Región de Murcia. Una aplicación del diseño metodológico al municipio de Murcia”, que refuerzan esta idea “...casi un 32% de la población en riesgo de pobreza y exclusión social tiene un empleo, lo cual pone de manifiesto, que disponer de un empleo no es suficiente protección para salir del riesgo de pobreza y exclusión. La abundancia de empleos con bajos salarios y el elevado porcentaje de contratos precarios explican esta situación. La existencia de personas que, teniendo un trabajo, viven por debajo del umbral de pobreza no es un fenómeno nuevo; sin embargo, la crisis económica, los recortes en prestaciones sociales y las transformaciones del mercado de trabajo han incrementado y visibilizado estas situaciones.”¹⁰

PROPUESTA

Como ya propusimos en el Pacto de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, firmado en 2015, ha llegado el momento de realizar una nueva ley de Garantía de Ingresos.

Una Renta Garantizada que se perciba durante todo el periodo en el que persista la situación de necesidad o precariedad económica de la persona receptora de la misma, sin condiciones de entrada a itinerarios de inclusión y que no deje fuera a nadie que cumpla los requisitos por limitaciones presupuestarias. Compatible con otras ayudas (para alimentos, para alquiler o facturas, becas de formación...), inembargable, y con estímulos en forma de complementos si se entra en algún proceso de inclusión, así como establecer un sistema de incentivos laborales. Debiéndose garantizar la inmediatez del derecho, agilizando los tiempos de respuesta y simplificando la tramitación administrativa para no agravar la situación de las personas.

Este cambio está en consonancia con el Pilar Social europeo proclamado el pasado 17 de noviembre en Gotemburgo que, a su vez, se basa en tres ideas clave: el acceso al empleo de calidad, el acceso a servicios y prestaciones sociales de calidad y un sistema de Rentas Mínimas¹¹. En lo que respecta a Rentas Mínimas, el Pilar recoge en su punto 14 lo siguiente: *“Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a una prestaciones de renta mínima adecuadas, que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que puedan trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”*

Esta Renta Garantizada podría ser la base a partir de la cual construir un nuevo paradigma en cuanto a los Derechos Sociales en el que el concepto de Doble Derecho sería relevante: por un lado, está el derecho a unos ingresos mínimos que aseguren una vida digna y, por otro lado, está el derecho a participar, de forma voluntaria, en itinerarios de inclusión social que permitan la vuelta o la entrada al mundo laboral a personas que han estado fuera del mismo. Conviene matizar que la crisis ha dejado nuevas realidades de pobreza como son los trabajadores pobres y nuevos perfiles de personas que experimentan pobreza, como es el

¹⁰ <http://www.eapnmurcia.org/wp/resumen-primera-parte-investigacion/>

¹¹ “Declaración Final de la XIV Asamblea General de EAPN España” en http://www.eapn.es/noticias/788/Declaracion_Final_de_la_XIV_Asamblea_General_de_EAPN_Espana

caso de personas con formación y experiencia laboral que, por circunstancias diversas, han caído en la pobreza. En estos casos, por ejemplo, los clásicos itinerarios de inclusión social pierden parte de su sentido pues, como ya se ha escrito, estas personas ya estuvieron incluidas en el mercado laboral.

Al tener asegurados unos ingresos mínimos al mes que permitan vivir con cierta seguridad, se parte de una buena posición para iniciar toda una serie de cambios vitales, sociales y laborales. Nadie quiere vivir en la exclusión y hará lo posible para salir de ella. Así mismo estos ingresos que se reciben con la Renta Garantizada, y que son utilizados en el pago de alquiler, compra de alimentos, pago de otras facturas, ..., serán una parte recaudados por la Administración Pública por medio de los impuestos indirectos y otra parte repercutirá en la economía de la zona.

Consideramos que la inmensa mayoría de personas destinatarias de la Renta Garantizada optará por la participación en un itinerario personalizado de inclusión. El caso de Euskadi, donde existe desde hace muchos años una Renta Garantizada de notable cuantía, demuestra que sus perceptores no se “abandonan” ni se desmotivan a la hora de buscar trabajo¹². Así mismo, se nos traslada la experiencia de otras comunidades autónomas en donde también existe Renta Garantizada que el porcentaje de incidencia de personas que la reciben sin tener derecho a ella o sin cumplir los requisitos es insignificante, igualmente la percepción de esta prestación no desincentiva el proceso de inclusión laboral.

Se debe subrayar la palabra personalizado en relación a los itinerarios. Si bien es cierto que el acceso a los derechos, y a los sociales en particular, debe ser universal, a la hora de poner en marcha medidas de inclusión, la persona a las que van destinadas tiene que ser el centro y la protagonista de la acción. Estos itinerarios, tal y como sucede en la actualidad, deberían llevarse a cabo desde los Servicios Sociales en coordinación con las entidades del Tercer Sector que luchan contra la pobreza y la exclusión. Deberían acompañarse de otras medidas de mayor calado como medidas de apoyo al empleo protegido, a las empresas de inserción y la inclusión de cláusulas sociales en los contratos públicos.

Es fundamental igualmente establecer unos criterios objetivos y consensuados sobre qué se considera situación de necesidad. Estandarizar las herramientas para la realización de diagnósticos de la situación de necesidad y del punto de partida del itinerario para poder desarrollar mejor el Proyecto Individual de Inserción al que ya nos hemos referido. Y en los casos de medidas de apoyo a la inclusión, haya un profesional de los Servicios Sociales de referencia. Por supuesto, tener en cuenta realizar una evaluación del impacto de las medidas de apoyo a la inclusión.

Por otra parte, la implantación de la Renta Garantizada, podría tener un efecto secundario positivo, ya que liberaría a los profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria de las labores de supervisión burocrática para la comprobación de requisitos que, en la actualidad, conlleva la Renta Básica y que les sobrecarga, cuestión que facilitaría una

¹² “Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales, 2017”

mayor dedicación de tiempo a las tareas propias de la intervención y el acompañamiento social.

El importe de la prestación debería ser mayor del 80% del IPREM¹³. Una medida destinada a que las personas salgan de la pobreza, debe asegurar unos ingresos mínimos que consigan tal cosa. Proponemos que se mantengan todas las compatibilidades actuales y defendemos una relación entre Renta Garantizada y empleo basada en los siguiente puntos: (1) Compatible con empleos temporales de menos de 6 meses de duración, empleos precarios (con sueldos por debajo del Salario Mínimo Interprofesional) o empleos estacionales; (2) que la Renta Garantizada se module en función de los ingresos del empleo y (3) suspensión temporal si se encuentra trabajo y que, finalizado éste, se pueda reanudar el cobro, es decir, que no se extinga la Renta Garantizada al encontrar un trabajo. Somos conscientes de los cambios que ha experimentado recientemente el mercado laboral y que han agrietado la relación lineal que existía entre empleo e inserción.

Señalar algunas situaciones que merecen un trato excepcional para facilitar los trámites y la concesión de la misma: refugiados, mujeres víctimas de violencia de género, enfermos crónicos que deban afrontar gastos permanentes, personas recién llegadas a la región pero que en su anterior lugar de residencia ya cobraban alguna Renta Básica, cuestión que vendría a ratificar la situación de precariedad económica en la que se encuentra la persona.

Igualmente, hay dos aspectos en los requisitos que se considera necesario tener en cuenta: En primer lugar, respecto al tiempo de residencia en el territorio, reducir a un año el requisito de empadronamiento para poder solicitarla, eliminando la actual exigencia de 5 años de residencia legal en territorio Español, para poder atender así a las personas en situación de necesidad, independientemente de su situación administrativa y que este plazo se reduzca a seis meses en el caso de personas sin hogar o en situación de grave exclusión social; no siendo el empadronamiento el único medio válido de acreditación de residencia¹⁴. Finalmente, respecto a la edad de las personas titulares, por un lado optamos por ampliarlo a los 16 años si se tienen cargas familiares y, por otro, ampliarlo hasta los 67, que pronto será la edad legal de jubilación.

¹³ En el caso de el País Vasco, la RG depende del SMI y no del IPREM, estableciéndose, para una persona, la cantidad del 88% del SMI y del 100% en el caso de pensionistas, según el informe jurídico elaborado por EAPN-RM.

¹⁴ En el Reglamento ya se redujo el tiempo de empadronamiento de 2 años a 1 pero no se hace referencia a la situación particular de las personas sin hogar y se exige 5 años de residencia legal en España para poder solicitar la RB. Sobre la situación de las personas sin hogar, hay que tener en cuenta que en el caso de la Comunidad de Madrid se puede justificar la residencia con otros documentos distintos al empadronamiento (por ejemplo un informe de del trabajador social del centro municipal de servicios sociales). (JT)