



Renda Básica de Emancipación. Período 2007-2010. Dificultades na súa xestión

Renta Básica de Emancipación. Periodo 2007-2010. Dificultades en su gestión

Basic Emancipation Income. Period from 2007 to 2010. Difficulties in its management



FRANCISCO JAVIER VELÁZQUEZ MARTÍN

Técnico de Administración Xeral, Rama Xurídica

Concello de Madrid

Ex asesor

Ministerio de Vivenda

velazquezmartinja@gmail.com

Resumo: A Renda Básica de Emancipación foi unha das medidas de contido social que o Goberno de España presidido por José Luis Rodríguez Zapatero aprobou para apoiar a emancipación dos mozos, intentando facilitar o seu acceso á vivenda. Ademais, a medida conectaba directa e inmediatamente co compromiso electoral que, en termos máis amplos referidos ao conxunto dos ámbitos implicados, se formulou no apartado dedicado a este colectivo dentro do programa electoral do PSOE para as eleccións xerais de 2004.

Neste artigo pónense de manifesto e explícanse as dificultades que houbo á hora de pór en práctica a medida como consecuencia, fundamentalmente, da intervención dos diversos e diferentes actores implicados.

Palabras clave: Renda Básica de Emancipación, mozos.

Resumen: La Renta Básica de Emancipación fue una de las medidas de contenido social que el Gobierno de España presidido por José Luis Rodríguez Zapatero aprobó para apoyar la emancipación de los jóvenes, intentando facilitar su acceso a la vivienda. Además, la medida conectaba directa e inmediatamente con el compromiso electoral que, en términos más amplos referidos al conjunto de los ámbitos implicados, se formuló en el apartado dedicado a este colectivo dentro del programa electoral del PSOE para las elecciones generales de 2004.

En el presente artículo, se ponen de manifiesto y explican las dificultades que hubo a la hora de poner en práctica la medida como consecuencia, fundamentalmente, de la intervención de los diversos y diferentes actores implicados.

Palabras clave: Renta Básica de Emancipación, jóvenes.

Abstract: The Basic Income for Emancipation was one of the measures of social content that the Government of Spain presided by José Luis Rodríguez Zapatero approved to support the emancipation of young people, trying to facilitate their access to housing. In addition, the measure connected directly and immediately with the electoral commitment that, in broader terms referring to all the areas involved.

This article shows and explain the difficulties in implementing the measure as a consequence, fundamentally, of the intervention of the various and different actors involved.

Key words: Basic Income for Emancipation, young people.

SUMARIO: 1 Introducción. Sentido, función e obxectivos da Renda Básica de Emancipación. 2 Procedemento de tramitación da Renda Básica de Emancipación. 3 Axentes intervinientes no proceso. 3.1 Comunidades e cidades autónomas. 3.2 Entidades financeiras. 3.3 Ministerio. 4 Complexidade da xestión da Renda Básica de Emancipación e os seus efectos. 5 Medidas de mellora adoptadas para facer fronte ao resto da problemática xerada pola complexidade da xestión. 6 Conclusión. 7 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN. SENTIDO, FUNCIÓN E OBXECTIVOS DA RENDA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN

A Renda Básica de Emancipación (en diante, RBE) foi unha aposta enmarcada dentro dun paquete de medidas de contido social que o Goberno de España presidido por José Luis Rodríguez Zapatero aprobou para apoiar a emancipación dos mozos, intentando facilitar o seu acceso á vivenda. Ademais, a medida conectaba directa e inmediatamente co compromiso electoral que, en termos máis amplos referidos ao conxunto dos ámbitos implicados, se formulou no apartado dedicado a este colectivo dentro do programa electoral do PSOE para as eleccións xerais de 2004.

En primeiro lugar, sería conveniente recordar as razóns que no seu momento fundamentaron a posta en marcha desta acción.

A aposta que daquela fixo o Goberno pola RBE trouxo como causa o diagnóstico sobre a situación da emancipación dos mozos en España, problema que como pode observarse é recorrente no tempo, xa que agora, por exemplo, segue estando de plena actualidade. A ela alude significativamente o preámbulo do RD 1472/2007, do 2 de novembro, polo que se crea e regula a RBE, nos seguintes termos: *“o noso país ten unha das medias de idade de emancipación dos seus cidadáns máis elevadas da Unión Europea. Este atraso na idade de emancipación dos mozos ocasiona múltiples consecuencias negativas, tanto sociais como económicas e persoais. Unha das causas deste atraso é o incremento sostido nos prezos da vivenda da última década, que dificultou enormemente o acceso de moitos mozos ao gozo dunha vivenda, co que viron obstaculizadas as súas posibilidades de emancipación”*.

Para facer fronte a tal situación de partida, a RBE configurouse como un conxunto de axudas directas do Estado que deberían permitir ao mozo atender ao pagamento da renda do alugueiro da vivenda, así como dos gastos que o arrendamento leva consigo,

sempre e cando aquela constituíse o seu domicilio habitual e permanente. Asemade, o RD de creación da RBE, consciente da máis ampla consideración que exixía e exixe o obxectivo de apoio á emancipación dos mozos, tamén aludiu a que a medida estaba vinculada a determinados aspectos, como son:

- Os obxectivos de política económica;
- A dinamización do mercado de arrendamento;
- O favorecemento da mobilidade xeográfica;
- O incremento da eficacia do mercado de traballo en que se inserirán os mozos emancipados.

É dicir, pretendese que a RBE non se limitase a arbitrar unha mera axuda para favorecer o acceso á vivenda dos mozos, senón que, tomando en consideración o completo escenario sociolóxico destes, se puxese ao servizo do obxectivo último, que era facilitar a emancipación, e, para incidir sobre esta dimensión da emancipación, a axuda orientábase a unha forma concreta de acceso, o alugueiro, que en si mesmo constitúe un potente instrumento da mobilidade, posto que intenta facilitarlles aos mozos un abano de oportunidades para atopar emprego sen a limitación do lugar de residencia.

Ao propio tempo, con esta medida tamén se pretendía reducir o esforzo que os mozos debían destinar para o comezo e o mantemento dunha vida autónoma do núcleo familiar, mediante a creación do seu propio fogar. A axuda pública ao alugueiro e aos gastos que este comporta supón, en efecto, unha minoración de tal esforzo e, ao mesmo tempo, un correlativo aumento do poder adquisitivo dos ingresos derivados do seu traballo para atender as restantes exixencias da súa vida autónoma.

É dicir, que en último termo con este tipo de axudas o que se persegue é, máis alá do obxectivo inmediato de favorecer o acceso á vivenda, outros obxectivos máis orgánicos, como son o da inserción dos mozos no mercado de traballo e o da cohesión social deste colectivo específico.

2 PROCEDIMENTO DE TRAMITACIÓN DA RENDA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN

En primeiro lugar, hai que sinalar que o modelo de solicitude da RBE foi aprobado polo Goberno mediante a Orde VIVI/3568/2007, do 29 de novembro, regulándose tamén nela a domiciliación bancaria da axuda.

Neste punto hai que resaltar a complexidade do procedemento de tramitación. En efecto, cando unha comunidade autónoma ditaba resolución sobre un expediente de solicitude de RBE, tiña, en primeiro lugar, que notificarllo ao solicitante; e esta notificación, que en teoría debía seguir a mesma forma en todas as comunidades, non obstante, en realidade era diferente segundo a comunidade da que se tratase.

Posteriormente, unha vez realizada a notificación ao interesado, a comunidade autónoma correspondente comunicábalo ao Ministerio, comunicación que podía revestir unha dobre modalidade en función da comunidade autónoma.

- Mediante a aplicación informática en rede de Resolucíons Autonómicas de RBE (en diante, SIRABE); ou
- Mediante un portal web, facéndoo por este método sempre Castela e León, Andalucía, Asturias, Valencia e Galicia.

Pola súa vez, o solicitante, ao recibir a notificación da resolución definitiva debía ir á súa entidade financeira a comunicar a súa nova situación como beneficiario da RBE.

A continuación, cada entidade financeira debía remitir ao Ministerio de Vivenda o necesario ficheiro en que se contiñan os identificadores dos mozos que lles comunicaran de forma “oficial” a súa condición de beneficiarios.

A dita comunicación, malia que era mensual, facíase en dous envíos:

- Un entre o 10 e o 15 de cada mes, e
- Outro entre o 20 e o 25 de cada mes.

Neses ficheiros incluíanse, como xa se dixo, os identificadores dos solicitantes que aboaran a renda do alugueiro, xa que era nese momento cando cada beneficiario obtiña o dereito real ao cobramento das axudas e era incluído no sistema de pagamentos, que era pechado polo Ministerio o día 28 de cada mes. A continuación, era xerado o expediente de pagamentos entre os días 28 e 29 e, unha vez asinado pola ministra, enviábase á fiscalización da Intervención do Ministerio (a fiscalización adoitaba tardar entre catro e cinco días).

Unha vez intervido, o Ministerio remitía ao Tesouro o expediente de pagamentos, expediente que normalmente adoitaba ter entrada nesa institución entre os días 8 e 9 do mes seguinte.

A continuación, e tras revisar o expediente, o Tesouro ordenaba o pagamento, pero, dado que a cantidade a aboar era superior a 300.000 euros, a orde de pagamento sempre se demoraba ata o día 15 de cada mes; polo tanto, tamén se demoraban as transferencias aos beneficiarios, que eran realizadas polo Banco de España ao día seguinte, é dicir, o día 16 de cada mes (polo menos en teoría).

En definitiva, no mellor dos casos, tal e como estaba montado o proceso, o prazo mínimo de cobramento era de dous meses ou algo máis.

3 AXENTES INTERVENIENTES NO PROCESO

Co fin de intentar mellorar a xestión e tras efectuarse diversas reunións internas dentro do Ministerio, púxose de manifesto a complexidade que revestía a xestión da RBE, coa incidencia pública que iso tiña debido a que estabamos ante unha das principais actuacións políticas do Ministerio e do Goberno, concluíndose que os problemas se producían tanto pola implicación de diversos centros de decisión como pola ausencia de control que o Ministerio tiña sobre os procesos en que se desenvolvía a xestión da RBE.

En calquera caso, e á vista dos datos que foron achegados polos Servizos da Subdirección Xeral de Axudas, que era o Servizo do Ministerio que centralizaba a xestión da RBE, naquel momento púidose concluír que no procedemento de xestión se

detectaban polo menos tres colos de botella, e que non todos eles eran atribuíbles ás posibles deficiencias, que as había, de xestión dos servizos do Ministerio.

Pola contra, estes facían o que podían tendo en conta a complexidade do proceso e os medios de que dispuñan. E o que a situación puña de manifesto era o que xeralmente adoita acontecer neste tipo de cuestións, é dicir: detéctase un problema, detéctanse tamén as solucións, aínda que se atrasa a achega de medios técnicos e humanos minimamente imprescindibles para que funcione correctamente unha vez corrixidos os problemas, o problema pódese enquistar; aínda que aquí, todo hai que dicilo, intentouse reaccionar, e de feito así se fixo, coa maior rapidez posible. Como xa se dixo, tal como establecía o preámbulo do RD 1472/2007 “a competencia para a instrución dos procedementos e o recoñecemento do dereito a percibir a RBE aos solicitantes que reúnan os requisitos” atribuíase ás comunidades autónomas e ás cidades autónomas de Ceuta e Melilla.

Tamén nese preámbulo se reservaba “á Administración xeral do Estado a autorización dos pagamentos, debido a que é unha facultade imprescindible para garantir o control da disposición dos fondos e evitar que se supere a contía global dos fondos destinados ao sector”.

É dicir, que tal como se desprende do propio RD 1472/2007:

- Por unha banda, eran as comunidades autónomas e as cidades autónomas as que debían instruír e tramitar os procedementos de recoñecemento e concesión do dereito; e
- Por outra, era o Ministerio o que debía facer efectivo o pagamento correspondente a cada dereito recoñecido.

Dito o anterior, hai que sinalar que as atribucións de recoñecemento do dereito se desenvolveron mediante os correspondentes convenios que o Ministerio asinou con todas e cada unha das comunidades e cidades autónomas.

Polo tanto, pode dicirse que unhas recoñecían o dereito e o outro pagaba, e aí atopámonos co primeiro problema, que, malia que non era o único, si polo menos era o primeiro e moi importante.

Con respecto aos colos de botella detectados no procedemento de xestión, a conclusión foi que se localizaban en todos os procesos da tramitación, que eran, cada un deles, responsabilidade exclusiva, en cada caso, dun dos tres axentes colaboradores na xestión e pagamento da RBE. A saber:

- Comunidades autónomas
- Entidades financeiras
- Ministerio

Ao mesmo tempo, hai que ter en conta que os procesos de tramitación da RBE facían que desde o mesmo instante en que unha comunidade ou cidade autónoma, a que fose, lle recoñecía a un mozo o dereito a percibir a axuda, o Ministerio tiña que realizar unha reserva de fondos polo importe total da axuda á cal o beneficiario tiña dereito durante os catro anos de duración máxima ou ata que cumprise os trinta anos, idade límite para a súa percepción, debendo engadir, ademais, que, se o mozo non acreditaba o cumprimento dos requisitos establecidos para o pagamento, ou deixaba de acreditarlos, o

Ministerio non podía aboarlle a axuda, pero tampouco podía recuperar ese orzamento retido que quedaba indefinidamente bloqueado ata que ao beneficiario se lle retiraba o dereito á percepción da axuda, e, polo tanto, non podía ser utilizado para aboar a RBE a outros novos solicitantes, todo iso, claro está, tras a tramitación do correspondente expediente administrativo.

Por outra banda, en relación cos avais e fianzas, o menor número de solicitudes de-beuse, fundamentalmente, a que os mozos que necesitaban este tipo de axudas eran os que iniciaban un novo contrato de alugueiro, aínda que tamén hai que sinalar que non todos os que tiñan un novo contrato o solicitaban, e non o facía fundamentalmente por dúas razóns:

- ben polo carácter de préstamo que tiña a axuda para a fianza; ou
- ben porque non lle era necesario constituír ningún aval.

Pola súa vez, aínda que houberse resolucións aprobadas provisionalmente, os mozos non podían optar ao pagamento da axuda ata que presentasen o seu contrato de arrendamento (en principio, tiveron tres meses de prazo).

En definitiva, o mozo que cumpría todos os requisitos, pero aínda non estaba a vivir en alugueiro porque estaba a tramitar este, podía solicitar o recoñecemento provisional do dereito a recibir a RBE e obter a resolución positiva provisional, pero para poder obter o recoñecemento definitivo e cobrar esta axuda (con carácter de préstamo, non se esqueza) debía presentar o contrato de alugueiro, para o que tiña tres meses.

Por último, e sen entrar a facer ningunha valoración, *faise notar que as cantidades recibidas para facer fronte á fianza ou ao aval tiñan o carácter de préstamo e, non obstante, a cantidade percibida en concepto de RBE tiña o carácter de subvención.*

3.1 Comunidades e cidades autónomas

Como xa se dixo, no RD 1472/2007 sinalábase que a competencia para tramitar as solicitudes e, se é o caso, conceder o dereito a percibir a subvención por RBE lles correspondía ás comunidades e cidades autónomas, e, para tal fin, no artigo 4.2 do RD prevíase un prazo máximo de dous meses para instruír e resolver sobre o recoñecemento do dereito á RBE.

Pois ben, o primeiro colo de botella atopábase nesta fase da tramitación cuxa responsabilidade lles correspondía ás comunidades e cidades autónomas.

Non pode dicirse que sempre, ou polo menos nunha porcentaxe elevada, os mozos que solicitaban a axuda por RBE visen como a dita solicitude era resolta dentro do prazo máximo establecido. Ao contrario, polo xeral, o prazo de tramitación do seu expediente dilatábase no tempo sen saber exactamente cando podía chegar á súa finalización, aínda que sempre tendo en conta, sen pretender que isto sexa considerado como un atenuante, que nesta fase “autonómica” o proceso era incontrolable por parte dos servizos do Ministerio, e boa proba diso foron os diferentes comportamentos en función da cor política imperante no goberno de cada comunidade. Así, podemos citar desde o comportamento abertamente hostil da Comunidade de Madrid (recurso

contencioso-administrativo primeiro e posterior recurso ao TC) ata as actitudes aberrantemente colaboradoras de, por exemplo, Andalucía.

Debe sinalarse que o proceso era, resumido, o seguinte:

- A. O mozo solicitaba a subvención á comunidade ou cidade autónoma;
- B. Unha vez recibida a solicitude, esta e a documentación adxunta era revisada pola comunidade, quen a tramitaba; e
- C. A comunidade ou cidade autónoma finalmente concedía ou denegaba a axuda ao solicitante;
- D. Posteriormente notificaba o resultado final da tramitación ao Ministerio.

Dito o anterior, hai que engadir que todas as comunidades e cidades autónomas, salvo cinco, a saber: Andalucía, Asturias, Castela-León, Galicia e Valencia, realizaban todo o proceso de forma telemática a través dunha aplicación, SIRABE (cuxos gastos de creación, implementación e funcionamento corrían por conta do Ministerio) na cal as comunidades e cidades autónomas gravaban directamente os seus expedientes e o estado en que estes se atopaban en cada momento. Polo tanto, a información recollida na dita base de datos era bastante fiable e en tempo real.

Non obstante, en relación coas cinco CC.AA. citadas, debe dicirse que o Ministerio tiña que esperar a que estas lle proporcionasen por métodos manuais os datos que en cada momento había, polo que a información xa non era tan fiable ao non ser en tempo real.

En definitiva, podería dicirse que nesta fase do proceso a influencia que podía ter o Ministerio para axilizar a tramitación e concesión era practicamente nula, posto que razóns de tipo competencial, que foron claramente plasmadas no RD que regulaba a RBE, facían imposible unha actuación máis potente.

No entanto, naquel momento, aínda que non se tiñan datos, si pareceu interesante valorar para ter a maior certeza posible (e de feito en Gabinete comezouse a traballar na cuestión) como se traducira en feitos, e por que non, tamén acerca da rendibilidade social e política, o investimento que o Ministerio fixera en todas e cada unha das comunidades e cidades autónomas, en virtude do cal e logo dunha achega previa por parte do Ministerio de 40 millóns de euros, de tal forma que todas debían implantar no seu territorio unha serie de *Portelos Únicos de Vivenda* nos cales, entre outras cousas, todas relacionadas coa vivenda protexida ou axudas á vivenda, debería informarse axeitada e diligentemente acerca de que é e como se tramitaba a RBE.

Neste punto hai que resaltar o importante papel que tivo a Comisión Multilateral de Vivenda no seguimento e avaliación do cumprimento tanto do Plan de Vivenda no seu conxunto como de cada unha das súas partes, entre as que se atopaba a RBE. Esta comisión, segundo o artigo 82 do RD 801/2005, debería ser presidida *“ polo secretario xeral de Vivenda do Ministerio de Vivenda ou, pola súa delegación, polo director xeral de Arquitectura e Política de Vivenda, con asistencia dos directores xerais responsables da xestión dos plans de vivenda de cada unha das comunidades autónomas e cidades de Ceuta e Melilla que subscriban convenio para o Plan Estatal 2005-2008 co citado Ministerio ”*.

Pola súa parte, con respecto aos portelos únicos de vivenda, hai que sinalar que foron creados polo artigo 80 do Real decreto 801/2005, do 1 de xullo, polo que se aproba o Plan Estatal 2005-2008, para favorecer o acceso dos cidadáns á vivenda; o financiamento recibíano en función do que se recollía nos convenios asinados entre o Ministerio de Vivenda e as comunidades e cidades autónomas (artigo 78 do RD).

Con elas o que se pretendía era que a información sobre vivenda que as administracións públicas querían facer chegar aos cidadáns se fixese do xeito máis áxil, transparente e coherente posible. Nelas os cidadáns podían, por exemplo:

- *Solicitar información* acerca das diferentes *liñas de axuda* vixentes en cada momento: como axudas a inquilinos, compra de VPO, rehabilitación de vivendas ou edificios, Renda Básica de Emancipación, alugueiro con opción de compra, ou calquera liña de axuda específica de cada comunidade autónoma.
- Tamén sobre calquera outra materia relacionada coa vivenda, como por exemplo descualificacións de vivenda protexida, visados de contratos de compra ou de arrendamento, arbitrase de alugueiro, prezos máximos de venda ou renda de vivendas protexidas e usadas en primeira ou posteriores transmisións, baremos para sorteos de vivenda protexida;
- *Realizar trámites* relacionados coa vivenda: rexistro de solicitantes de VPO, descualificacións de vivendas protexidas, prezos máximos de venda ou de renda, baremos vixentes para sorteos de vivendas de protección oficial, etc.;
- *Coñecer o estado da tramitación dos expedientes* de axudas.

3.2 Entidades financeiras

As entidades financeiras constituían a segunda columna, pero non por iso menos importante, sobre a que se asentaba a xestión da RBE. Así, nos acordos asinados entre o Ministerio de Vivenda e as diferentes entidades bancarias incluíronse as pautas que debían guiar estas á hora de xestionar, na parte que lles correspondía, o cobramento polo mozo da axuda por RBE concedida previamente.

Era evidente, e non podía negarse, que estabamos ante un procedemento certamente novidoso e complicado, xa que, unha vez recibida polo mozo a notificación que lle enviaba a comunidade ou cidade autónoma, na cal se lle dicía que lle foi concedido a percepción da RBE solicitada, este debía ir á súa entidade financeira, e máis concretamente á sucursal onde tiña a súa conta corrente, a comunicar a resolución positiva definitiva.

É aquí, neste punto, onde aparece o primeiro inconveniente no *iter* procedemental seguido, posto que, se a entidade financeira non comunicaba o aboamento do alugueiro polo mozo ao Ministerio, por moito que a CC.AA. si llo comunicase ao Ministerio, non era posible que este comezase a pagar a súa axuda ao beneficiario.

Os “tempos” eran moi diferentes para cada banco e, dentro de cada banco, para cada sucursal. O que para unha sucursal tiña prioridade para outra podía ter tanta, sobre todo porque, e isto é algo moi importante, nin a entidade en xeral, nin a sucursal en particular, tiñan incentivo ningún para colaborar non xa na axilización da xestión,

senón nunha xestión normalizada e sen sobresaltos, xa que a tramitación da axuda lles daba traballo e en ningún caso beneficios.

Polo tanto, estamos ante o segundo atraso no global da xestión, posto que tal como se organizou o procedemento, non era posible que o Ministerio dese vía libre ao pagamento da RBE concedida se antes non comprobou que o solicitante fixera efectivo o seu arrendamento e, como a constancia de que o beneficiario realizara o pagamento só a tiña o Ministerio a través do ficheiro informático que cada banco lle facilitaba, a cuestión complicábase debido a que eses ficheiros eran enviados polos servizos centrais de cada entidade aos que se los enviaban as diferentes sucursais.

Ademais, en teoría, os ficheiros eran remitidos ao Ministerio entre os días 10 e 15, e 20 e 25 de cada mes, co cal que se incluíse ou non a un beneficiario nestes dependía moito da data en que aquel facía o pagamento do seu alugueiro na súa sucursal bancaria e de cando fosen procesados os datos, primeiro pola sucursal e, posteriormente, por cada entidade.

Chegados a este punto, deberíamos ter en conta que naquel momento había en España máis de 10.000 sucursais bancarias, as cales en absoluto tiñan normalizado nin unificado o proceso de tratamento da RBE, polo que en función do que en cada sucursal se decidise en cada momento se lle outorgaba maior ou menor importancia á xestión de todo o relacionado coa RBE, é dicir, o asunto era un máis como o podían ser outros.

En definitiva, temos un primeiro paso que debe cubrir o mozo ao pagar o seu arrendamento; un segundo paso que é responsabilidade da sucursal bancaria e que consiste en procesar o pagamento do arrendamento; e, por último, un terceiro paso que debe cubrir o banco como entidade financeira, e que consiste en comunicarlle ao Ministerio que o mozo pagou.

Só neste último punto, cando o Ministerio recibía os ficheiros, sempre tras os diferentes procesos descritos, este procedía a remitir a documentación correspondente ao Tesouro para que ordenase o pagamento da axuda correspondente.

Ao mesmo tempo, hai que sinalar que o Ministerio non estaba en disposición de controlar os procesos internos das entidades bancarias, procesos sen os cales non se podía levar a cabo no tempo e forma procedentes o pagamento das axudas xa concedidas, debendo facerse notar algo que se puxo de manifesto en diversas ocasións, como era a falta de incentivos materiais que tiñan as entidades financeiras á hora de colaborar na xestión e cumprir os prazos establecidos polo RD regulador, é dicir, facíanlo todo gratis.

Pola súa banda, o *Real decreto 366/2009, do 20 de marzo*, realizou algunhas aclaracións en relación con certas cuestións que estaban a producir problemas interpretativos. Así, con respecto á domiciliación bancaria, sinalou o seguinte:

- a) Tanto a domiciliación bancaria das axudas da RBE como a do pagamento periódico do alugueiro deberían efectuarse *na mesma entidade financeira colaboradora*;
- b) O dito pagamento podería efectuarse mediante transferencia bancaria a unha conta predeterminada do arrendador, ou do seu representante para estes efectos, desde a conta do inquilino habilitada para iso; ou ben mediante o cargo de recibos

domiciliados nesta última conta, directamente por parte do arrendador ou de quen o represente.

No caso de seren varios os titulares do contrato de arrendamento da vivenda alugada en que habite o beneficiario da Renda Básica de Emancipación, era necesario que o pagamento periódico da renda de alugueiro contratada se domiciliase nunha soa conta bancaria, sempre nunha entidade de crédito colaboradora, da que polo menos o beneficiario, ou beneficiarios, fosen titulares, sen prexuízo de que o puidesen ser, así mesmo, os restantes titulares do contrato de arrendamento.

A domiciliación bancaria do pagamento periódico do alugueiro debería efectuarse na mesma entidade de crédito colaboradora na que se tivesen domiciliado as axudas da Renda Básica de Emancipación.

É dicir, o decreto aclaraba que sempre tiña que ser na mesma entidade financeira, pero non na mesma sucursal, aínda que non obstante o cambio de entidade ou sucursal sempre constituía un problema.

3.3 Ministerio

A terceira e última columna sobre a que se sustentaba a xestión das axudas por RBE residía no Ministerio de Vivenda; en relación coa súa actuación, habería que ter en conta dous aspectos:

- Os condicionantes establecidos polo RD regulador; e
- que a RBE era legalmente unha subvención;

En efecto, tal como xa se veu sinalando de forma reiterada, o Ministerio non aboaba ningún pagamento de RBE ata que non comprobase que o mozo tiña pagado o seu arrendamento mensual, é dicir, comprobábase cada mes e cada mes repetíase o mesmo proceso.

Esa comprobación só se podía facer cando a entidade financeira o comunicaba, e non se previra ningún procedemento alternativo.

Non obstante, hai que sinalar que, antes de pagar, o Ministerio sempre cruzaba os datos enviados polas entidades financeiras cos que había na base de datos SIRABE, onde aparecían as resolucións positivas, porque os expedientes comunicados vía web debían ser picados en SIRABE polos servizos do Ministerio.

Así, se o expediente aparecía nos dous sitios, procedíase a solicitar tanto á Axencia Tributaria Estatal como ás Axencias Forais e á Seguridade Social un certificado que acreditase que o beneficiario se atopaba ao día das súas obrigas tributarias e coa Seguridade Social; e unha vez recibido, se era positivo, procedíase á súa inclusión na orde de pagamento mensual que posteriormente se remitirá ao Tesouro, quen realizaba os pagamentos os días 15 de cada mes.

É dicir, que o pagamento non se efectuaba inmediatamente unha vez que se tivera comunicación da concesión por parte da comunidade ou cidade autónoma, senón que se facían unha serie de comprobacións, e, ademais, tales comprobacións realizábanse, repetimos, de forma mensual. Polo tanto, se non había unha boa sincronización entre

as datas dos diferentes estadios do procedemento, os beneficiarios que un mes cobraban podían deixar perfectamente de facelo ao seguinte e iso non era algo inusual, ao contrario, producíase con relativa frecuencia.

4 COMPLEXIDADE DA XESTIÓN DA RBE E OS SEUS EFECTOS

A RBE, pola súa propia lóxica prestacional, orientouse desde a súa implantación e ao longo da súa executoria cara a un dobre obxectivo: chegar ao maior número de mozos e constituír un efectivo apoio á súa emancipación. Pola súa vez, en garantía das súas respectivas esferas de competencia, e como non podía ser doutra forma, esta acción quedou configurada desde o inicio sobre a base da implicación do Estado e das CC.AA.

Para a mellor calidade do servizo a prestar, fóronse impulsando durante os anos de vixencia da RBE, fundamentalmente os dous primeiros, mecanismos de colaboración que se foron plasmando en convenios con todas as CC.AA.; e así mesmo accións de apoio a estas, ben organizativas e funcionais (como os portelos de vivenda) ou ben técnicas (como as aplicacións informáticas específicas, deseñadas e custeadas polo Ministerio que se puxeron á disposición das comunidades).

A xestión da RBE comportaba así unha complexidade real que derivaba do feito de que a eficaz asignación dos recursos dispoñibles ao maior número de beneficiarios implicaba sempre, e de forma necesaria, efectuar por cada unha das instancias actuantes distintas verificacións nas sucesivas fases do proceso, de forma continuada e reiterada mensualmente sobre dous puntos:

- primeiro, sobre os requisitos para o recoñecemento do dereito;
- segundo, dos que xustifican a percepción da axuda.

Nesta última fase, a do pagamento que correspondía efectuar ao Estado, xerábase unha específica complexidade derivada da entrada en escena das entidades de crédito a través das cales se verificaba o aboamento efectivo da renda do alugueiro polo beneficiario.

Para dar idea da complexidade das tarefas a desenvolver por cada unha das administracións, hai que referirse aos requisitos que cada solicitante debía cumprir, que alcanzaban, na fase de recoñecemento do dereito, cuxa competencia correspondía ás CC.AA.:

- a) Ter unha idade comprendida entre os 22 anos e ata cumprir os 30 anos;
- b) Ser titular do contrato de arrendamento da vivenda en que residisen con carácter habitual e permanente;
- c) Dispor dunha fonte regular de ingresos que lles reportase uns ingresos brutos anuais inferiores a 22.000 euros; e
- d) Posuír a nacionalidade española ou a dalgún dos Estados membros da Unión Europea, ou do Espazo Económico Europeo ou, no caso dos estranxeiros non comunitarios, ter residencia legal e permanente en España.

Para tal fin, houbo que aclarar mediante a ORDE VIVI/366/2009 que se entendía por fonte regular de ingresos e que se entendía por varias fontes de ingresos, xa que a figura, aínda que non o pareza, creaba confusión. Así, mediante esa orde estableceuse

que “se entenderá que, se o solicitante da RBE dispón de máis dunha das fontes de ingresos ás que se refiren os citados artigos e real decreto, os ingresos computables serán a suma dos ingresos derivados das ditas fontes”.

En canto á percepción da axuda por parte do beneficiario, cuxa comprobación correspondía ao Ministerio, era necesario realizar de forma previa as seguintes actuacións:

- a) A acreditación de estar ao día do pagamento do alugueiro (vía transferencia bancaria ou cargo en conta de recibos domiciliados); e
- b) A acreditación tamén de estar ao día de todas as súas obrigas tributarias e da Seguridade Social.

Dito o anterior, cómpre sinalar que naquel momento a avaliación realizada acerca da colaboración coas comunidades e cidades autónomas, así como das medidas de mellora introducidas ao longo da experiencia acumulada na aplicación e xestión da RBE (fnais do ano 2009), foi a seguinte:

- As comunidades autónomas resolveran o 90,63% do total de solicitudes presentadas;
- O importante número de solicitudes nos primeiros meses de vixencia da RBE supuxo atrasos que excedían notablemente o prazo de dous meses determinado polo real decreto para resolver polas CC.AA., posto que a media superaba os seis meses, chegando a doce meses nun número variable de resolucións, segundo a comunidade autónoma actuante;
- A fnais do segundo ano de vixencia da RBE, constatábase que todas as CC.AA. fixeran un esforzo para reducir o prazo de resolución, que se situou nunha media de 108 días;
- Ao Ministerio de Vivenda comunicáronselle o 99,30% das resolucións positivas;
- Ordenáranse pagamentos por parte do Ministerio respecto do 96,05% das resolucións para as que se verificou o cumprimento de requisitos;
- O 3,95% restante correspondíanse con pagamentos cuxa xustificación non alcanzara a entrar o día do peche do expediente masivo de pagamento mensual, pero si ao peche dos datos do mes e que, por iso, se inclúen no expediente masivo do mes posterior;
- Unha vez verificado o aboamento do alugueiro, prodúcese o pagamento de practicamente o 100% dos expedientes.

5 MEDIDAS DE MELLORA ADOPTADAS PARA FACER FRONTE AO RESTO DA PROBLEMÁTICA XERADA POLA COMPLEXIDADE DA XESTIÓN

A pesar dos significativos avances apuntados no anterior apartado respecto dos tempos do recoñecemento do dereito polas cidades e comunidades autónomas e de pagamento aos beneficiarios polo Ministerio, recoñeceuse que aínda restaba un camiño por percorrer para a mellora das secuencias de comprobación de requisitos, o que se traduciu

nunha progresiva redución dos tempos de pagamento da axuda aos beneficiarios con dereito recoñecido.

A esas alturas na executoria da RBE, a experiencia acumulada permitía un diagnóstico bastante certo das razóns fundamentais que determinaban as dificultades nos tempos de pagamento:

- Na maior parte dos casos, á falta de comunicación polas entidades de crédito do feito de que o interesado satisfíxese a renda do alugueiro. Na modalidade de transferencia, a decembro de 2009 están pendentes de verificar aproximadamente 41.000 expedientes;
- Na modalidade de cargo na conta do arrendatario por domiciliación, modalidade esta de notable incidencia en Cataluña, a decembro de 2009, atopábanse pendentes de verificar preto de 10.500 expedientes.

Á parte destes dous, existía un terceiro motivo que incidía na percepción dos beneficiarios respecto da demora da axuda que tiñan recoñecida pola comunidade autónoma correspondente. Era o caso daquelas axudas respecto das que xogaba un ulterior elemento distinto da comprobación do pagamento da renda do alugueiro como era estar ao día das obrigas tributarias e das cotizacións á Seguridade Social, cuxa concorrencia determina a suspensión cautelar do pagamento da axuda.

Tamén a decembro de 2009 se atopaban suspendidos cautelarmente por razón do incumprimento das obrigas tributarias aproximadamente 11.500 expedientes, e polas de Seguridade Social pouco máis de 1.000 expedientes.

Co obxecto de avanzar na resolución de tales cuestións, o Ministerio puxo en marcha un completo paquete de medidas de mellora, de diversa índole e alcance, cuxo núcleo común era:

- chegar a Administración aos cidadáns;
- incrementar a información acerca do estado dos expedientes; e
- incrementar a interactividade na relación dos solicitantes co Ministerio.

Ao propio tempo, para a mellora da calidade do servizo aos cidadáns, proseguiuse nas liñas de colaboración coas entidades de crédito para o máis eficaz cumprimento das tarefas que neste complexo tiñan encomendadas.

A relación das medidas de mellora que xa se adoptaran por aquelas datas e das que estaban en fase ben de implantación, ben de desenvolvemento era a seguinte:

I. Na modalidade de cargo en conta da renda do alugueiro por domiciliación, aprobouse o Real decreto 366/2009, do 20 de marzo, que operaba unha modificación do Real decreto de creación da RBE. Esta modificación introduciu melloras suxeridas polas CC.AA. e percibidas polo Ministerio como necesarias, consecuencia da experiencia acumulada na aplicación do decreto; ao tempo aproveitouse para clarificar criterios interpretativos para a súa mellor aplicación debendo sinalarse que a principal modificación que introduciu fixo incidencia en que o procedemento de xestión do pagamento, que quedaba interrompido cando o beneficiario incumpría algún dos requisitos para recibir a axuda, non bloquease indefinidamente a tramitación administrativa e contable das axudas.

Así, pretendeuse o establecemento dun marco xurídico moito máis eficaz en relación coa extinción do dereito á Renda Básica de Emancipación por parte das comunidades autónomas por incumprimento dos requisitos establecidos para o pagamento, perseguindo un obxectivo fundamental como era o de liberar un volume importante de fondos que ata ese momento estaban retidos, destinándoos, mentres esas rendas se desbloqueasen, ao aboamento doutras solicitudes, co que se intentaba conseguir que as axudas chegasen a un maior número de mozos, tendo en conta, que ao ser a RBE un dereito subxectivo, unha vez concedido pasaba a estar garantido tanto para estes como para aqueles que o solicitaran e cumprían os requisitos, é dicir, se se cumpren os requisitos e se solicita, tense que percibir.

II. Para evitar este bloqueo arbitráronse dúas medidas:

- O mozo tiña a partir da modificación seis meses, desde que a comunidade autónoma lle notificaba a resolución positiva, para acreditar o cumprimento dos requisitos que establece a norma, que, como xa se dixo, eran estar ao día no pagamento do seu alugueiro e das súas obrigas administrativas e fiscais. Se neses seis meses non se acreditan eses requisitos, entón a comunidade autónoma procedía a declarar a extinción do dereito, agás no caso de que a falta de acreditación non fose imputable ao beneficiario;
- En caso de incumprimento dalgún dos requisitos unha vez empezada a cobrar a axuda, o mozo dispuña de tres meses desde que a comunidade autónoma lle notificaba a suspensión cautelar da axuda para proceder a emendar o incumprimento. Se pasados eses tres meses non acreditaba que emendara o incumprimento, a comunidade autónoma procedía a declarar a extinción do dereito, agás no caso de que a falta de emenda non fose imputable ao beneficiario.
- Non obstante, os mozos aos que se lles declara como extinguida a axuda podían, en todo caso, volver realizar unha nova solicitude de RBE.

III. O Ministerio desenvolveu dúas *aplicacións informáticas* para facilitar a xestión das axudas:

- SIRABE (Sistema de Resolucións Autonómicas de RBE), desenvolvida polo Ministerio e posta á disposición das comunidades e cidades autónomas, a través da cal a maioría delas tramitaban as solicitudes e comunicaban as resolucións ao propio Ministerio, debendo recordar aquí o que se dixo no apartado 2º deste traballo con referencia a que as Comunidades Autónomas de Castela e León, Andalucía, Asturias, Valencia e Galicia non utilizaban esta aplicación para comunicar os seus datos ao Ministerio, posto que o facían vía web.
- SIEMPRE (Sistema de Expedientes Ministeriais para o Pagamento de RBE), é dicir, a aplicación informática a través da cal o Ministerio rexistraba e xestionaba as comunicacións das CC.AA. (resolucións de recoñecemento, modificación e extinción do dereito á axuda) e das EE.CC. sobre a xustificación do pagamento do alugueiro ao arrendador.

Ambas as dúas aplicacións, inmersas en proceso de permanente evolución, foron adaptando as súas funcionalidades aos parámetros da mellor xestión do ciclo vital das axudas, como tamén foron incorporando suxestións de xestión efectuadas polas diferentes CC.AA.

IV. Procedeuse ao envío de comunicacións masivas cos interesados, para que contactasen coa súa entidade de crédito nos casos en que se observaba atraso na entrada dos ficheiros de transferencia. Concretamente, a través da contratación de empresas de *mailing*, dirixíronse oficios aos beneficiarios que xustificaban polo sistema de cargo en conta de recibos domiciliados, informándoos do procedemento a seguir, así como oficios que informaban da súa situación os beneficiarios que nas consultas telemáticas resultasen incumpridores das súas obrigas tributarias ou de Seguridade Social.

A isto había que engadir os oficios enviados polo persoal do Ministerio, o cal tamén era o encargado de resolver os miles de incidencias en colaboración coas comunidades autónomas e as entidades de crédito colaboradoras, vía correo electrónico.

V. Lanzouse unha campaña de notificación vía SMS aos mozos que non verificasen correctamente o requisito de atoparse ao día de pagamento no aboamento do alugueiro da vivenda habitual, así como aos que nas consultas telemáticas resultasen incumpridores das súas obrigas tributarias ou de Seguridade Social ou resultasen descoñecidos nos organismos correspondentes (en total enviáronse, segundo os datos de que se dispuña, máis de 32.000 SMS ata a data do informe).

VI. Procedeuse a actualizar os contidos da páxina www.alquilerjoven.es, para que os mozos puidesen consultar con máis detalle o contido da incidencia que se notifica por SMS ou para que o mozo que consulta teña á súa disposición as principais cuestións que poden afectar ao proceso de xustificación e pagamento.

VII. Decidiuse a publicación dun portal web no que os mozos puideron acceder a consultar os datos do seu expediente mediante o uso dunha clave secreta que permitiría ofrecer a información sen mingua das garantías reguladas pola Lei de protección de datos.

VIII. Tramitouse un novo convenio coas entidades financeiras colaboradoras, para incluír o tratamento automatizado do cargo en conta de recibos domiciliados, o que debía determinar unha maior rapidez no pagamento destas axudas, evitando a demora na gravación manual producida pola entrada dunha media de máis de 6.500 instancias mensuais (en febreiro de 2009, por exemplo, había 10.000 instancias).

IX. Implementarse unha solución automatizada para a comprobación do pagamento do alugueiro nos casos de xustificación por cargo en conta de recibos domiciliados, de forma análoga a como se fai no caso de transferencias, tendo en conta que implica tanto un desenvolvemento informático no Ministerio como a súa adaptación a este por parte das entidades financeiras colaboradoras e as comunidades autónomas. Con ese sistema pretendeuse simplificar os trámites que debían facer os beneficiarios, así como a xestión que se realiza no Ministerio de Vivenda, e reducir os tempos de xestión para este tipo de resolucións que ata a data requiren unha tramitación manual.

X. Mantivéronse reunións de traballo con todas as comunidades autónomas para estudar as principais dificultades que se atopan no seu ámbito de xestión para mellorar a xestión das axudas de RBE.

XI. Reforzouse o equipo de gravación no Ministerio mediante contratación de persoal externo co fin de axilizar a gravación dos pagamentos de resolucións con cargo en conta de recibos domiciliados e outras resolucións que requiren unha tramitación manual.

XII. Procedeuse á adxudicación doutro concurso público para mellorar a atención ao cidadán, e máis concretamente para informar os beneficiarios da RBE tanto nas súas consultas telefónicas como presenciais (na sede do Ministerio) e por *email*. Púxose á disposición dos cidadáns o teléfono de atención 900 900 707.

Todas estas medidas perseguiron como principais obxectivos a conseguir:

- A ampliación á canle do cargo en conta;
- A substancial redución nos tempos de pagamento; e
- A redución de duplicidades e eventuais situacións de fraude.

6 CONCLUSIÓN

As principais cuestións que se suscitaron con relación á xestión da RBE, con independencia da polémica e protestas que produciron desde o seu nacemento, centráronse na xestión da axuda e nos atrasos no seu pagamento.

Pois ben, parece evidente que este tipo de axudas debe considerarse e terse moi en conta dentro dun conxunto de medidas de política económica que persiga favorecer a mobilidade social, a dinamización dos mercados de traballo e do alugueiro, así como o afloramento de rendas que puidesen estar ocultas.

Non obstante, o que é unha boa idea é moi difícil de levar adiante con axilidade e eficiencia cando hai diferentes axentes intervinientes no proceso e non un líder con poder suficiente para fixar liñas de actuación claras, e falamos de poder coactivo para impor as ditas liñas chegado o caso. É dicir, ese líder non pode ser en ningún caso un mero “suxeridor” de liñas de actuación sen capacidade para impolas.

Por outra banda, malia que ese tipo de axudas ao alugueiro son interesantes, ao noso entender só pode ter un éxito, se non total, polo menos importante, cando se incardinan na política económica. Por exemplo, se queremos actuar a través delas en zonas despoboadas ou en risco de despoboación, se non forman parte dun paquete moito máis amplo que se plasme en novas oportunidades laborais ou servizos, parece que a medida está abocada ao fracaso.

Dito o anterior, sen esquecer outra serie de cuestións que naquel momento xurdiron en relación coa RBE, cuestións como, por exemplo:

- Por que se estableceu unha poboación entre 22 e 30 anos?, como se decidiu que os mozos eran os que se incluían nese rango e non noutro? A maioría de idade, por exemplo, estaba e está en 18 anos; ou

- Encarecemento do mercado de alugueiro como consecuencia de que o propietario engadía ao seu beneficio o que o arrendatario cobraba en concepto de axuda.

Por outra banda, aínda que nos atopamos ante unha medida evidentemente positiva, tanto pola filosofía que a impregna como polo obxectivo que persegue, non hai que deixar de recoñecer que as cousas, vistas coa perspectiva dos anos, puideron facerse mellor. Como se dixo ao longo deste traballo, non se tivo en conta e non se fixeron as previsións necesarias considerando que se trataba dun medida con financiamento estatal pero que debería canalizarse a través das comunidades autónomas, que eran as que tiñan e teñen a competencia en materia de vivenda, o que produciu disparidade de criterios na súa aplicación tal como se recolle nas bases reguladoras da concesión das axudas que cada comunidade autónoma convocaba.

Ademais, hai outra serie de cuestións que naqueles momentos non se tiveron en conta, como por exemplo o feito de que tanto a contía da axuda como o establecemento dunha renda máxima mensual para acceder á axuda tiveran un importe fixo con independencia do territorio, que, malia que perseguía o principio de igualdade, fixo que houbera diferenzas entre unhas zonas e outras do territorio e que moitos arrendatarios de grandes cidades non puidesen acceder ás axudas, ou o fixesen en peores condicións, aínda que, non obstante, as comunidades autónomas en que houbo máis perceptores da axuda foron, precisamente, Cataluña e a Comunidade de Madrid, o que parece querer dicir que alí onde as rendas son máis altas e onde os prezos da vivenda en alugueiro son máis caros é onde máis demanda teñen estas axudas.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Boletín Oficial de Castilla y León*. 2009. ORDE FOM/447/2009, do 2 de marzo, pola que se establecen as bases reguladoras para a concesión de axudas destinadas a mozos arrendatarios de vivenda e complemento da Renda Básica de Emancipación.
- Gentile, A. 2013. «La emancipación juvenil en tiempos de crisis: un diagnóstico para impulsar la inserción laboral y la transición residencial», en *Estudios de Progreso*, 73. Madrid: Fundación Alternativas.
- Gimeno Ullastres, J.A. 2016. «Coste/beneficio de una renta básica», en *XXII Encuentro de Economía Pública: reformas y nuevos retos de los estados de bienestar. Eficiencia y equidad*.
- Plan de Vivenda 2005-2008. BOE do 24 de decembro de 2008.
- Plans de Vivenda Autonómicos.
- Real decreto 1472/2007, do 2 de novembro, polo que se regula a Renda Básica de Emancipación dos mozos. BOE do 7 de novembro de 2007.
- Tribunal de Contas. 2016. Informe de fiscalización das axudas para renda básica de emancipación de mozos, subsidiación de préstamos e outros apoios á vivenda do programa 261N “Axudas para a rehabilitación e acceso á vivenda”. Madrid: Tribunal de Contas.

