



## 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 General, Rama Jurídica

Ayuntamiento de Madrid

Ex asesor

Ministerio de Vivienda

[velazquezmartinja@gmail.com](mailto: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.

En el presente artículo, se pone de manifesto y explica 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 y objetivos de la Renta Básica de Emancipación. 2 Procedimiento de tramitación de la RBE. 3 Agentes intervinientes en el proceso. 3.1 Comunidades y ciudades autónomas. 3.2 Entidades Financieras. 3.3 Ministerio. 4 Complejidad de la gestión de la RBE y sus efectos. 5 Medidas de mejora adoptadas para hacer frente al resto de la problemática generada por la complejidad de la gestión. 6 Conclusión. 7 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN. SENTIDO, FUNCIÓN Y OBJETIVOS DE LA RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN

La Renta Básica de Emancipación (en adelante, RBE) fue una apuesta enmarcada dentro de un paquete de 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 amplios 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 primer lugar, sería conveniente recordar las razones que en su momento fundamentaron la puesta en marcha de esta acción.

La apuesta que en aquel momento hizo el Gobierno por la RBE trajo como causa el diagnóstico sobre la situación de la emancipación de los jóvenes en España, problema que como puede observarse es recurrente en el tiempo, ya que ahora, por ejemplo, sigue estando de plena actualidad. A ella alude significativamente el Preámbulo del R.D.1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se crea y regula la RBE, en los siguientes términos: *“nuestro país tiene una de las medias de edad de emancipación de sus ciudadanos más elevadas de la Unión Europea. Este retraso en la edad de emancipación de los jóvenes ocasiona múltiples consecuencias negativas, tanto sociales como económicas y personales. Una de las causas de este retraso es el incremento sostenido en los precios de la vivienda de la última década, que ha dificultado enormemente el acceso de muchos jóvenes al disfrute de una vivienda, con lo que han visto obstaculizadas sus posibilidades de emancipación.”*

Para hacer frente a tal situación de partida, la RBE se configuró como un conjunto de ayudas directas del Estado que deberían permitir al joven atender al pago de la renta del alquiler de la vivienda, así como de los gastos que el arrendamiento conlleva, siempre y cuando aquélla constituyera su domicilio habitual y permanente. Al propio tiempo, el R.D. de creación de la RBE, consciente de la más amplia consideración que exigía y exige

el objetivo de apoyo a la emancipación de los jóvenes, también aludió a que la medida estaba vinculada a determinados aspectos, como son:

- Los objetivos de política económica;
- La dinamización del mercado de arrendamiento;
- El favorecimiento de la movilidad geográfica;
- El incremento de la eficacia del mercado de trabajo en el que se insertarán los jóvenes emancipados.

Es decir, se pretendió que la RBE no se limitara a arbitrar una mera ayuda para favorecer el acceso a la vivienda de los jóvenes, sino que tomando en consideración el completo escenario sociológico de éstos, se pusiera al servicio del objetivo último que era facilitar la emancipación, y para incidir sobre esta dimensión de la emancipación, la ayuda se orientaba a una concreta forma de acceso, el alquiler, que en sí mismo constituye un potente instrumento de la movilidad, puesto que intenta facilitar a los jóvenes un abanico de oportunidades para encontrar empleo sin la limitación del lugar de residencia.

Al propio tiempo, con esta medida también se pretendía reducir el esfuerzo que los jóvenes habían de destinar para el comienzo y el mantenimiento de una vida autónoma del núcleo familiar, mediante la creación de su propio hogar. La ayuda pública al alquiler y a los gastos que éste comporta supone, en efecto, una minoración de tal esfuerzo y, al tiempo, un correlativo aumento del poder adquisitivo de los ingresos derivados de su trabajo para atender las restantes exigencias de su vida autónoma.

Es decir, qué en último término, con este tipo de ayudas lo que se persigue es, más allá del objetivo inmediato de favorecer el acceso a la vivienda, otros objetivos más orgánicos, como son el de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y el de la cohesión social de este colectivo específico.

## 2 PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LA RBE

En primer lugar, hay que señalar que el modelo de solicitud de la RBE fue aprobado por el Gobierno mediante la ORDEN VIVI7356872007, de 29 de noviembre, regulándose también en la misma la domiciliación bancaria de la ayuda.

En este punto hay que resaltar la complejidad del procedimiento de tramitación. En efecto, cuando una CC.AA. dictaba resolución sobre un expediente de solicitud de RBE, tenía, en primer lugar, que notificárselo al solicitante y esta notificación, que en teoría debía seguir la misma forma en todas las Comunidades, sin embargo, en la realidad era diferente según la Comunidad de la que se tratase.

Posteriormente, una vez realizada la notificación al interesado, la Comunidad Autónoma correspondiente se lo comunicaba al Ministerio, comunicación que podía revestir una doble modalidad en función de la Comunidad Autónoma.

- Mediante la aplicación informática en red de Resoluciones Autonómicas de RBE o (en adelante SIRABE); o

- Mediante un portal web, haciéndolo por este método siempre Castilla y León, Andalucía, Asturias, Valencia, Galicia.

A su vez, el solicitante, al recibir la notificación de la Resolución definitiva debía ir a su entidad financiera a comunicar su nueva situación como beneficiario de la RBE.

A continuación, cada entidad financiera debía remitir al Ministerio de Vivienda el necesario fichero en el que se contenían los identificadores de los jóvenes que les habían comunicado de forma “oficial” su condición de beneficiarios.

Dicha comunicación si bien, era mensual, se hacía en dos envíos:

- Uno entre el 10 al 15 de cada mes; y
- Otro entre el 20 al 25 de cada mes.

En esos ficheros se incluían, como ya se ha dicho, los identificadores de los solicitantes que habían abonado la renta del alquiler, ya que era en ese momento cuando cada beneficiario obtenía el derecho real al cobro de las ayudas y era incluido en el sistema de pagos, que era cerrado por el Ministerio el día 28 de cada mes. A continuación, era generado el expediente de pagos entre los días 28 y 29 y, una vez firmado por la ministra, se enviaba a la fiscalización de la Intervención del Ministerio (la fiscalización solía tardar entre cuatro y cinco días).

Una vez intervenido, el Ministerio remitía al Tesoro el expediente de pagos, expediente que normalmente solía tener entrada en esa institución entre los días 8 y 9 del mes siguiente.

A continuación, y tras revisar el expediente, el Tesoro ordenaba el pago, pero dado que la cantidad a abonar era superior a 300.000 euros, la orden de pago siempre se demoraba hasta el día 15 de cada mes, por tanto, también se demoraban las transferencias a los beneficiarios, que eran realizadas por el Banco de España al día siguiente, es decir, el día 16 de cada mes (al menos en teoría).

En definitiva, en el mejor de los casos, tal y como estaba montado el proceso, el plazo mínimo de cobro era de dos meses o algo más.

### 3 AGENTES INTERVINIENTES EN EL PROCESO

Con el fin de intentar mejorar la gestión y tras haberse efectuado diversas reuniones internas dentro del Ministerio, se puso de manifiesto la complejidad que revestía la gestión de la RBE, con la incidencia pública que eso tenía debido a que estábamos ante una de una de las principales actuaciones políticas del Ministerio y del Gobierno, concluyéndose que los problemas se producían tanto por la implicación de diversos centros de decisión como por la ausencia de control que el Ministerio tenía sobre los procesos en los que se desarrollaba la gestión de la RBE.

En cualquier caso, y a la vista de los datos que fueron aportados por los Servicios de la Subdirección General de Ayudas, que era el Servicio del Ministerio que centralizaba la gestión de la RBE, en aquel momento se pudo concluir que en el procedimiento de

gestión se detectaban al menos tres cuellos de botella, y que no todos ellos eran atribuibles a las posibles deficiencias, que las había, de gestión de los servicios del Ministerio.

Al contrario, éstos hacían lo que podían teniendo en cuenta la complejidad del proceso y los medios de los que disponían, y lo que la situación ponía de manifiesto era lo que generalmente suele ocurrir en este tipo de cuestiones, es decir, se detecta un problema, se detectan también las soluciones, aunque se retrasa la aportación de los medios técnicos como humanos mínimamente imprescindibles para que funcione correctamente una vez corregidos los problemas que el problema se puede enquistar, aunque aquí, todo hay que decirlo, se intentó reaccionar, y de hecho así se hizo, con la mayor rapidez posible. Como ya se ha dicho, tal y como se establecía el Preámbulo del RD 1472/2007 *“la competencia para la instrucción de los procedimientos y el reconocimiento del derecho a percibir la RBE a los solicitantes que reúnan los requisitos”*, se atribuía a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

También en dicho Preámbulo, se reservaba a *“la Administración General del Estado la autorización de los pagos, debido a que es una facultad imprescindible para garantizar el control de la disposición de los fondos y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector.”*

Es decir, que tal y como se desprende del propio RD 1472/2007:

- Por un lado, eran las CC.AA. y las Ciudades Autónomas las que debían instruir y tramitar los procedimientos de reconocimiento y concesión del derecho; y
- Por otro, era el Ministerio el que debía hacer efectivo el pago correspondiente a cada derecho reconocido.

Dicho lo anterior, hay que señalar que las atribuciones de reconocimiento del derecho se desarrollaron mediante los correspondientes Convenios que el Ministerio firmó con todas y cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Por tanto, puede decirse, que unas reconocían el derecho y el otro pagaba, y ahí nos encontrábamos con el primer problema, que, si bien no era el único, sí al menos era el primero y muy importante.

Con respecto a los cuellos de botella detectados en el procedimiento de gestión, la conclusión fue que se localizaban en todos los procesos de la tramitación, que eran, cada uno de ellos, responsabilidad exclusiva, en cada caso, de uno de los tres agentes colaboradores en la gestión y pago de la RBE. A saber:

- CC.AA.
- Entidades Financieras
- Ministerio

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta, que los procesos de tramitación de la RBE hacían que desde el mismo instante en el que una Comunidad o Ciudad Autónoma, la que fuere, reconocía a un joven el derecho a percibir la ayuda, el Ministerio tenía que realizar una reserva de fondos por el importe total de la ayuda a la que el beneficiario tenía derecho durante los cuatro años de duración máxima o hasta que cumpliera los treinta años, edad límite para su percepción, debiendo añadir, además, que si el joven

no acreditaba el cumplimiento de los requisitos establecidos para el pago, o dejaba de acreditarlos, el Ministerio no podía abonarle la ayuda, pero tampoco podía recuperar ese presupuesto retenido que quedaba indefinidamente bloqueado hasta que al beneficiario se le retiraba el derecho a la percepción de la ayuda y, por tanto, no podía ser utilizado para abonar la RBE a otros nuevos solicitantes, todo ello, claro está, tras la tramitación del correspondiente expediente administrativo.

Por otra parte, con relación a los avales y fianzas, el menor número de solicitudes se debió, fundamentalmente, a que los jóvenes que necesitaban este tipo de ayudas eran los que iniciaban un nuevo contrato de alquiler, aunque también hay que señalar que no todos los que tenían un nuevo contrato lo solicitaban, y no lo hacía fundamentalmente por dos razones:

- bien por el carácter de préstamo que tenía la ayuda para la fianza; o
- bien porque no le era necesario constituir ningún aval.

A su vez, aunque hubiera resoluciones aprobadas provisionalmente, los jóvenes no podían optar al pago de la ayuda hasta que presentasen su contrato de arrendamiento (en principio, tuvieron tres meses de plazo).

En definitiva, el joven que cumplía todos los requisitos, pero aún no estaba viviendo en alquiler porque estaba tramitando el mismo, podía solicitar el reconocimiento provisional del derecho a recibir la RBE y obtener la resolución positiva provisional, pero para poder obtener el reconocimiento definitivo y cobrar esta ayuda (con carácter de préstamo, no se olvide) debía presentar el contrato de alquiler para lo que tenía tres meses.

Por último, y sin entrar a hacer ninguna valoración, *se hace notar, que las cantidades recibidas para hacer frente a la fianza o al aval tenían el carácter de préstamo, y, sin embargo, la cantidad percibida en concepto de RBE tenía el carácter de subvención.*

### 3.1 Comunidades y ciudades autónomas

Como ya se ha dicho, en el RD 1472/2007, se señalaba que la competencia para tramitar las solicitudes y, en su caso, conceder el derecho a percibir la subvención por RBE le correspondía a las Comunidades y Ciudades Autónomas y a tal fin, en el artículo 4.2 del RD se preveía, un plazo máximo de dos meses para instruir y resolver sobre el reconocimiento del derecho a la RBE.

Pues bien, el primer cuello de botella se encontraba en esta fase de la tramitación cuya responsabilidad correspondía a las Comunidades y Ciudades Autónomas.

No puede decirse que siempre, o al menos en un porcentaje elevado, los jóvenes que solicitaban la ayuda por RBE vieran como dicha solicitud era resuelta dentro del plazo máximo establecido. Al contrario, por lo general, el plazo de tramitación de su expediente se dilataba en el tiempo sin saber exactamente cuándo podía llegar a su finalización, aunque, no obstante, siempre teniendo en cuenta, sin pretender que esto sea considerado como un atenuante, que en esta fase “autonómica” el proceso era incontrolable por parte de los Servicios del Ministerio y buena prueba de ello fueron

los diferentes comportamientos en función del color político imperante en el gobierno de cada Comunidad. Así, podemos citar el comportamiento abiertamente hostil de la Comunidad de Madrid (recurso contencioso-administrativo primero y posterior recurso al TC) hasta las actitudes abiertamente colaboradoras, de, por ejemplo, Andalucía.

Debe señalarse que el proceso era, resumido, el siguiente:

- A. El joven solicitaba la subvención a la CC.AA. o Ciudad Autónoma;
- B. Una vez recibida la solicitud, la misma y la documentación adjunta era revisada por la Comunidad, quién la tramitaba; y
- C. La Comunidad o Ciudad Autónoma finalmente concedía o denegaba la ayuda al solicitante;
- D. Posteriormente notificaba el resultado final de la tramitación al Ministerio.

Dicho lo anterior, hay que añadir que todas las Comunidades y Ciudades Autónomas, salvo cinco, a saber: Andalucía, Asturias, Castilla-León, Galicia y Valencia, realizaban todo el proceso de forma telemática a través de una aplicación, SIRABE (cuyos gastos de creación, implementación y funcionamiento corrían por cuenta del Ministerio) en la que las Comunidades y Ciudades Autónomas grababan directamente sus expedientes y el estado en el que estos se encontraban en cada momento. Por tanto, la información recogida en dicha base de datos, eran bastante fiable y en tiempo real.

Sin embargo, con relación a las cinco CC.AA. citadas, debe decirse que el Ministerio tenía que esperar a que éstas le proporcionaran por métodos manuales los datos que en cada momento había, por lo que la información ya no era ni tan fiable al no ser en tiempo real.

En definitiva, podría decirse que en esta fase del proceso, la influencia que podía tener el Ministerio para agilizar la tramitación y concesión era prácticamente nula, puesto que razones de tipo competencial, que fueron claramente plasmadas en el RD que regulaba la RBE, hacían imposible una actuación más potente.

No obstante, en aquél momento, aunque no se tenían datos, si pareció interesante valorar para tener la mayor certeza posible (y de hecho en Gabinete se comenzó a trabajar en la cuestión) como se había traducido en hechos, y por qué no, también acerca de la rentabilidad social y política, la inversión que el Ministerio había hecho en todas y cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas, en virtud de la cual y previa una aportación por parte del Ministerio de 40 millones de euros, de tal forma que todas debían implantar en su territorio una serie de *Ventanillas Únicas de Vivienda* en las que, entre otras cosas, todas relacionadas con la vivienda protegida o ayudas a la vivienda, debería informarse adecuada y diligentemente acerca de qué es y cómo se tramitaba la RBE.

En este punto hay que resaltar el importante papel que tuvo la Comisión Multilateral de Vivienda en el seguimiento y evaluación del cumplimiento tanto del Plan de Vivienda en su conjunto, como de cada una de sus partes, entre las que se encontraba la RBE. Esta comisión, según el artículo 82 del RD 801/2005 debería ser presidida *“por el Secretario General de Vivienda del Ministerio de Vivienda, o, por su delegación, por el Director General de Arquitectura y Política de Vivienda, con asistencia de los Directores Generales responsables de*

*la gestión de los planes de vivienda de cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla que suscriban convenio para el Plan Estatal 2005-2008 con el citado Ministerio.”*

Por su parte, con respecto a las ventanillas únicas de vivienda, hay que señalar que fueron creadas por el artículo 80 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, la financiación la recibían en función de lo que se recogía en los Convenios firmados entre el Ministerio de Vivienda y las Comunidades y Ciudades Autónomas (artículo 78 del RD).

Con ellas lo que se pretendía era que la información sobre vivienda que las Administraciones públicas querían hacer llegar a los ciudadanos se hiciera de la manera más ágil, transparente y coherente posible. En ellas los ciudadanos podían, por ejemplo:

- *Solicitar información* acerca de las diferentes *líneas de ayuda* vigentes en cada momento: como ayudas a inquilinos, compra de VPO, rehabilitación de viviendas o edificios, renta básica de emancipación, alquiler con opción de compra, o cualesquiera líneas de ayudas específicas de cada Comunidad Autónoma.
- También sobre cualesquiera otras materias relacionadas con la vivienda como, por ejemplo, descalificaciones de vivienda protegida, visados de contratos de compra o de arrendamiento, arbitraje de alquiler, precios máximos de venta o renta de viviendas protegidas y usadas en primera o posteriores transmisiones, baremos para sorteos de vivienda protegida;
- *Realizar trámites* relacionados con la vivienda: registro de solicitantes de VPO, descalificaciones de viviendas protegidas, precios máximos de venta o de renta, baremos vigentes para sorteos de viviendas de protección oficial, etc.;
- *Conocer el estado de la tramitación de los expedientes* de ayudas.

## 3.2 Entidades Financieras

Las Entidades Financieras constituían la segunda columna, pero no por ello menos importante, sobre la que se asentaba la gestión de la RBE. Así, en los Acuerdos firmados entre el Ministerio de Vivienda y las diferentes entidades bancarias, se incluyeron las pautas que debían guiar a estas a la hora de gestionar, en la parte que les correspondía, el cobro por el joven de la ayuda por RBE concedida previamente.

Era evidente, y no podía negarse, que estábamos ante un procedimiento, ciertamente novedoso y complicado, ya que, una vez recibida por el joven la notificación que le enviaba la Comunidad o Ciudad Autónoma, en la que se le decía que le ha sido concedido el percibo de la RBE solicitada, éste debía ir a su Entidad Financiera y más concretamente a la sucursal dónde tenía su cuenta corriente, a comunicar la resolución positiva definitiva.

Es aquí, en este punto, dónde aparece el primer inconveniente en el iter procedimental seguido, puesto que, si la Entidad Financiera no comunicaba el abono del alquiler por el joven al Ministerio, por mucho que la CC.AA. sí se lo hubiera comunicado al Ministerio, no era posible que éste comenzara a pagar su ayuda al beneficiario.

Los “tempos” eran muy diferentes para cada Banco y dentro de cada Banco, para cada Sucursal. Lo que para una Sucursal tenía prioridad, para otra no la podía tener tanto, sobre todo porque, y esto es algo muy importante, porque ni la Entidad en general, ni la sucursal en particular, tenían incentivo alguno para colaborar en la, no ya agilización de la gestión, si no en una gestión normalizada y sin sobresaltos, ya que la tramitación de la ayuda les producía trabajo y en ningún caso beneficios.

Por tanto, estamos ante el segundo retraso en el global de la gestión, puesto que tal y como se pergeñó el procedimiento, no era posible que el Ministerio diera vía libre al pago de la RBE concedida si antes no ha comprobado que el solicitante había hecho efectivo su arrendamiento, y como la constancia de que el beneficiario había realizado el pago sólo la tenía el Ministerio a través del fichero informático que cada Banco le facilitaba, la cuestión se complicaba debido a que esos ficheros eran enviados por los Servicios Centrales de cada entidad a los que se les enviaban las diferentes sucursales.

Además, en teoría, los ficheros eran remitidos al Ministerio entre los días 10 y 15 y 20 a 25 de cada mes, con lo cual el que se incluyeran o no a un beneficiario en los mismos dependía mucho de la fecha en la que aquél hacía el pago de su alquiler en su sucursal bancaria y de cuando fueran procesados los datos, primero por la sucursal, y posteriormente, por cada Entidad.

Llegados a este punto deberíamos tener en cuenta que en aquél momento había en España de más de 10.000 sucursales bancarias, las cuales, en absoluto, tenían normalizado ni unificado el proceso de tratamiento de la RBE, por lo que en función de lo que en cada sucursal se decidiera en cada momento se le otorgaba mayor o menor importancia a la gestión de todo lo relacionado con la RBE, es decir, el asunto era uno más como lo podían ser otros.

En definitiva, tenemos un primer paso que debe cubrir el joven al pagar su arrendamiento; un segundo paso que es responsabilidad de la Sucursal bancaria y que consiste en procesar el pago del arrendamiento; y, por último, un tercer paso que debe cubrir el Banco como Entidad Financiera, y que consiste en comunicar al Ministerio que el joven ha pagado.

Sólo en este último punto, cuando el Ministerio recibía los ficheros, siempre tras los diferentes procesos descritos, se procedía por éste a remitir la documentación correspondiente al Tesoro para que ordenase el pago de la ayuda correspondiente.

Al mismo tiempo, hay que señalar que el Ministerio no estaba en disposición de controlar los procesos internos de las entidades bancarias, procesos sin los cuáles no se podía llevar a cabo en tiempo y forma el pago de las ayudas ya concedidas, debiendo hacerse notar algo que se puso de manifiesto en diversas ocasiones, como era la falta de incentivos materiales que tenían las Entidades Financieras a la hora de colaborar en la gestión y cumplir los plazos establecidos por el RD regulador, es decir, lo hacían todo gratis.

Por su parte, el *Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo*, realizó algunas aclaraciones con relación a ciertas cuestiones que estaban produciendo problemas interpretativos. Así, con respecto a la domiciliación bancaria señaló lo siguiente:

- a) Tanto la domiciliación bancaria de las ayudas de la RBE como la del pago periódico del alquiler habrían de efectuarse *en la misma entidad financiera colaboradora*;
- b) Dicho pago podría efectuarse mediante transferencia bancaria a una cuenta predeterminada del arrendador, o de su representante a estos efectos, desde la cuenta del inquilino habilitada para ello; o bien, mediante el cargo de recibos domiciliados en esta última cuenta, directamente por parte del arrendador o de quien lo represente.

En el caso de ser varios los titulares del contrato de arrendamiento de la vivienda alquilada en la que habite el beneficiario de la renta básica de emancipación era necesario que el pago periódico de la renta de alquiler contratada se domiciliara en una sola cuenta bancaria, siempre en una entidad de crédito colaboradora, de la que al menos el beneficiario, o beneficiarios, fueran titulares, sin perjuicio de que lo pudieran ser, asimismo, los restantes titulares del contrato de arrendamiento.

La domiciliación bancaria del pago periódico del alquiler habría de efectuarse en la misma entidad de crédito colaboradora en la que se hubieran domiciliado las ayudas de la renta básica de emancipación.

Es decir, el decreto aclaraba que siempre tenía que ser en la misma Entidad financiera, pero no en la misma sucursal, aunque no obstante el cambio de entidad o sucursal siempre constituía un problema.

### 3.3 Ministerio

La tercera y última columna sobre la que se sustentaba la gestión de las ayudas por RBE residía en el Ministerio de Vivienda, con relación a cuya actuación, habría que tener en cuenta dos aspectos:

- Los condicionantes establecidos por el RD regulador; y
- El que la RBE era legalmente una subvención;

En efecto, tal y como ya se ha venido señalando de forma reiterada, el Ministerio no abonaba ningún pago de RBE hasta que no había comprobado que el joven tenía pagado su arrendamiento mensual, es decir, se comprobaba cada mes y cada mes se repetía el mismo proceso.

Dicha comprobación sólo se podía hacer cuando la Entidad Financiera lo comunicaba, y no se había previsto ningún procedimiento alternativo.

No obstante, hay que señalar, que antes de pagar, el Ministerio siempre cruzaba los datos enviados por las Entidades Financieras con los que había en la base de datos SIRABE, dónde aparecían las resoluciones positivas, porque los expedientes comunicados vía web debían ser “picados” en SIRABE por los servicios del Ministerio.

Así, si el expediente aparecía en los dos sitios, se procedía a solicitar tanto a la Agencia Tributaria Estatal como a las Agencias Forales y a la Seguridad Social un certificado que

acreditase que el beneficiario se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, y una vez recibido, si era positivo, se procedía a su inclusión en la orden de pago mensual que posteriormente se remitirá al Tesoro, quién realizaba los pagos los días 15 de cada mes.

Es decir, que el pago no se efectuaba inmediatamente una vez que se había tenido comunicación de la concesión por parte de la Comunidad o Ciudad Autónoma, sino que se hacían una serie de comprobaciones, y, además, tales comprobaciones se realizaban, repetimos, de forma mensual. Por lo tanto, si no había una buena sincronización entre las fechas de los diferentes estadios del procedimiento, los beneficiarios que un mes cobraban podían perfectamente dejar de hacerlo al siguiente y eso no era algo inusual, al contrario, se producía con relativa frecuencia.

#### **4 COMPLEJIDAD DE LA GESTIÓN DE LA RBE Y SUS EFECTOS**

La RBE, por su propia lógica prestacional, se orientó desde su implantación y a lo largo de su ejecutoria hacia un doble objetivo: llegar al mayor número de jóvenes y constituir un efectivo apoyo a su emancipación. A su vez, en garantía de sus respectivas esferas de competencia, y como no podía ser de otra forma, está acción quedó configurada desde el inicio sobre la base de la implicación del Estado y de las CC.AA.

Para la mejor calidad del servicio a prestar se fueron impulsando durante los años de vigencia de la RBE, fundamentalmente los dos primeros, mecanismos de colaboración que se fueron plasmando en convenios con todas las CC.AA., y asimismo acciones de apoyo a estas, bien organizativas y funcionales como las ventanillas de vivienda; o bien técnicas, como las aplicaciones informáticas específicas, diseñadas y costeadas por el Ministerio que se pusieron a disposición de las Comunidades.

La gestión de la RBE comportaba así una complejidad real, que derivaba del hecho de que la eficaz asignación de los recursos disponibles al mayor número de beneficiarios implicaba siempre, y de forma necesaria, efectuar por cada una de las instancias actuantes distintas verificaciones en las sucesivas fases del proceso, de forma continuada y reiterada mensualmente sobre dos puntos:

- primero, sobre los requisitos para el reconocimiento del derecho;
- segundo, de los que justifican la percepción de la ayuda.

En esta última fase, la del pago que correspondía efectuar al Estado, se generaba una específica complejidad derivada de la entrada en escena de las entidades de crédito a través de las cuales se verificaba el abono efectivo de la renta del alquiler por el beneficiario.

Para dar idea de la complejidad de las tareas a desarrollar por cada una de las Administraciones, hay que referirse a los requisitos que cada solicitante debía cumplir, que alcanzaban, en la fase de reconocimiento del derecho, cuya competencia correspondía a las CC.AA.:

- a) Tener una edad comprendida entre los 22 años y hasta cumplir los 30 años;

- b) Ser titular del contrato de arrendamiento de la vivienda en la que residieran con carácter habitual y permanente;
- c) Disponer de una fuente regular de ingresos que les reportase unos ingresos brutos anuales inferiores a 22.000 euros; y
- d) Poseer la nacionalidad española o la de alguno de los Estados miembros de la Unión Europea, o del Espacio Económico Europeo o, en el caso de los extranjeros no comunitarios, tener residencia legal y permanente en España.

A tal fin, hubo que aclarar mediante la ORDENVIVI/366/2009 que se entendía por fuente regular de ingresos y que se entendía por varias fuentes de ingresos, ya que la figura, aunque no lo parezca, creaba confusión. Así, mediante dicha ORDEN se estableció que *“se entenderá que, si el solicitante de la RBE dispone de más de una de las fuentes de ingresos a las que se refieren los citados artículos y Real Decreto, los ingresos computables serán la suma de los ingresos derivados de dichas fuentes.”*

En cuanto a la percepción de la ayuda por parte del beneficiario, cuya comprobación correspondía al Ministerio, era necesario realizar de forma previa las siguientes actuaciones:

- a) La acreditación de estar al corriente del pago del alquiler (vía transferencia bancaria o cargo en cuenta de recibos domiciliados); y
- b) La acreditación también, de estar al corriente de todas sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social.

Dicho lo anterior, hay que señalar que en aquel momento la evaluación realizada acerca de la colaboración con las Comunidades y Ciudades Autónomas, así como de las medidas de mejora introducidas a lo largo de experiencia acumulada en la aplicación y gestión de la RBE (finales del año 2009) fue el siguiente:

- Las Comunidades autónomas habían resuelto el 90,63% del total de solicitudes presentadas;
- El importante número de solicitudes en los primeros meses de vigencia e la RBE acarreó retrasos que excedían notablemente el plazo de dos meses determinado por el Real Decreto para resolver por las CC.AA., puesto que la media superaba los seis meses, llegando a doce meses en un número variable de resoluciones, según la Comunidad Autónoma actuante;
- A finales del segundo año de vigencia de la RBE, se constataba que todas las CC.AA. habían hecho un esfuerzo para reducir el plazo de resolución, que se situó en una media de 108 días;
- Al Ministerio de Vivienda se le habían comunicado el 99,30% de las resoluciones positivas;
- Se habían ordenado pagos por el Ministerio respecto del 96,05% de las resoluciones para las que se ha verificado el cumplimiento de requisitos;
- El 3,95% restante se correspondían con pagos cuya justificación no había alcanzado a entrar el día del cierre del expediente masivo de pago mensual pero sí al

cierre de los datos del mes y que, por ello, se incluyen en el expediente masivo del mes posterior;

- Una vez verificado el abono del alquiler, se produce el pago de prácticamente el 100 % de los expedientes.

## **5 MEDIDAS DE MEJORA ADOPTADAS PARA HACER FRENTE AL RESTO DE LA PROBLEMÁTICA GENERADA POR LA COMPLEJIDAD DE LA GESTIÓN**

A pesar de los significativos avances apuntados en el anterior apartado respecto de los tiempos del reconocimiento del derecho por las Ciudades y Comunidades Autónomas y de pago a los beneficiarios por el Ministerio, se reconoció que aún restaba un camino por recorrer para la mejora de las secuencias de comprobación de requisitos, lo que se tradujo en una progresiva reducción de los tiempos de pago de la ayuda a los beneficiarios con derecho reconocido.

A esas alturas en la ejecutoria de la RBE, la experiencia acumulada permitía un diagnóstico bastante cierto de las razones fundamentales que determinaban las dificultades en los tiempos de pago:

- En la mayor parte de los casos, a la falta de comunicación por las entidades de crédito del hecho de que el interesado hubiera satisfecho la renta del alquiler. En la modalidad de transferencia, a diciembre de 2009 están pendientes de verificar aproximadamente 41.000 expedientes;
- En la modalidad de cargo en la cuenta del arrendatario por domiciliación, modalidad ésta de notable incidencia en Cataluña, a diciembre de 2009, se encontraban pendientes de verificar cerca de 10.500 expedientes.

Aparte estos dos, existía un tercer motivo que incidía en la percepción de los beneficiarios respecto de la demora de la ayuda que tenían reconocida por la CC.AA. correspondiente. Era el caso de aquellas ayudas respecto de las que jugaba un ulterior elemento distinto de la comprobación del pago de la renta del alquiler como era estar al corriente de las obligaciones tributarias y de las cotizaciones a la Seguridad Social, cuya concurrencia determina la suspensión cautelar del pago de la ayuda.

También a diciembre de 2009 se encontraban suspendidos cautelarmente por razón del incumplimiento de las obligaciones tributarias aproximadamente 11.500 expedientes, y por las de Seguridad Social poco más de 1.000 expedientes.

Con objeto de avanzar en la resolución de tales cuestiones por el Ministerio se puso en marcha un completo paquete de medidas de mejora, de diversa índole y alcance, cuyo núcleo común era:

- acercar la Administración a los ciudadanos;
- incrementar la información acerca del estado de los expedientes; e
- incrementar la interactividad en la relación de los solicitantes con el Ministerio.

Al propio tiempo, para la mejora de la calidad del servicio a los ciudadanos, se persiguió en las líneas de colaboración con las Entidades de Crédito para el más eficaz cumplimiento de las tareas que en este complejo tenían encomendadas.

La relación de las medidas de mejora que ya se habían adoptado por aquellas fechas y de las que estaban en fase bien de implantación, bien de desarrollo era la siguiente:

I. En la modalidad de cargo en cuenta de la renta del alquiler por domiciliación, se ha aprobado el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, que operaba una modificación del Real Decreto de creación de la RBE. Esta modificación introdujo mejoras sugeridas por las CC.AA. y percibidas por el Ministerio como necesarias, consecuencia de la experiencia acumulada en la aplicación del Decreto, al tiempo se aprovechó para clarificar criterios interpretativos para su mejor aplicación, debiendo señalarse que la principal modificación que introdujo hizo incidencia en que el procedimiento de gestión del pago, que quedaba interrumpido cuando el beneficiario incumplía alguno de los requisitos para recibir la ayuda no bloquease indefinidamente la tramitación administrativa y contable de las ayudas.

Así, se pretendió el establecimiento de un marco jurídico mucho más eficaz con relación a la extinción del derecho a la Red Básica de Emancipación por parte de las Comunidades Autónomas por incumplimiento de los requisitos establecidos para el pago, persiguiendo un objetivo fundamental como era el de liberar un volumen importante de fondos que hasta ese momento estaban retenidos, destinándolos, en tanto esas rentas se desbloqueasen, al abono de otras solicitudes, con lo que se intentaba conseguir que las ayudas llegasen a un mayor número de jóvenes, teniendo en cuenta, que al ser la RBE un derecho subjetivo, una vez concedido pasaba a estar garantizado tanto para éstos como para aquellos que lo habían solicitado y cumplían los requisitos, es decir, si se cumplen los requisitos y se solicita se tiene que percibir.

II. Para evitar este bloqueo se arbitraron dos medidas:

- El joven tenía a partir de la modificación, seis meses, desde que la Comunidad Autónoma le notificaba la resolución positiva, para acreditar el cumplimiento de los requisitos que establece la norma, que como ya se ha dicho eran estar al corriente en el pago de su alquiler y de sus obligaciones administrativas y fiscales. Si en esos seis meses no se acreditan esos requisitos, entonces la Comunidad Autónoma procedía a declarar la extinción del derecho, excepto en el caso de que la falta de acreditación no fuera imputable al beneficiario;
- En caso de incumplimiento de alguno de los requisitos una vez empezada a cobrar la ayuda, el joven disponía de tres meses desde que la Comunidad Autónoma le notificaba la suspensión cautelar de la ayuda para proceder a subsanar el incumplimiento. Si pasados esos tres meses no acreditaba que había subsanado el incumplimiento, la Comunidad Autónoma procedía a declarar la extinción del derecho, excepto en el caso de que la falta de subsanación no fuera imputable al beneficiario.
- No obstante, los jóvenes a los que se les declara como extinguida la ayuda podían, en todo caso, volver a realizar una nueva solicitud de RBE.

III. El Ministerio desarrolló dos *aplicaciones informáticas* para facilitar la gestión de las ayudas:

- SIRABE (Sistema de Resoluciones Autonómicas de RBE) desarrollada por el Ministerio y puesta a disposición de las Comunidades y Ciudades Autónomas, a través de la cual la mayoría de ellas tramitaban las solicitudes y comunicaban las resoluciones al propio Ministerio, debiendo recordar aquí lo que se dijo en el apartado 2º del presente trabajo con referencia a que las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Asturias, Valencia, Galicia no utilizaban esta aplicación para comunicar sus datos al Ministerio, puesto que lo hacían vía web.
- SIEMPRE (Sistema de Expedientes Ministeriales para el pago de RBE), es decir, la aplicación informática a través de la cual el Ministerio registraba y gestionaba las comunicaciones de las CC.AA. (resoluciones de reconocimiento, modificación y extinción del derecho a la ayuda) y de las EECC sobre la justificación del pago del alquiler al arrendador.

Ambas aplicaciones, inmersas en proceso de permanente evolución, fueron adaptando sus funcionalidades a los parámetros de la mejor gestión del ciclo vital de las ayudas, como también, han ido incorporando sugerencias de gestión efectuadas por las diferentes CC.AA.

IV. Se procedió al envío de comunicaciones masivas con los interesados, para que contactasen con su Entidad de Crédito en los casos en que se observaba retraso en la entrada de los ficheros de transferencia. Concretamente, a través de la contratación de empresas de mailing, se dirigieron oficios a los beneficiarios que justificaban por el sistema de cargo en cuenta de recibos domiciliados, informándoles del procedimiento a seguir, así como oficios informando de su situación a los beneficiarios que en las consultas telemáticas resultan incumplidores de sus obligaciones tributarias o de Seguridad Social.

A lo que había que añadir los oficios enviados por el personal del Ministerio, el cual también era el encargado de resolver los miles de incidencias en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades de Crédito Colaboradoras, vía correo electrónico.

V. Se lanzó una campaña de notificación vía SMS a los jóvenes que no hubieran verificado correctamente el requisito de encontrarse al corriente de pago en el abono del alquiler de la vivienda habitual, así como a los que en las consultas telemáticas resultan incumplidores de sus obligaciones tributarias o de Seguridad Social o resultan desconocidos en los organismos correspondientes. (En total se enviaron, según los datos de los que se disponía más de 32.000 SMS hasta la fecha del informe.)

VI. Se procedió a actualizar los contenidos de la página [www.alquilerjoven.es](http://www.alquilerjoven.es), para que los jóvenes pudieran consultar con más detalle el contenido de la incidencia que se notifica por SMS o para que el joven que consulta tenga a su disposición las principales cuestiones que pueden afectar al proceso de justificación y pago.

VII. Se decidió la publicación de un portal web en el que los jóvenes pudieron acceder a consultar los datos de su expediente mediante el uso de una clave secreta que

permitiría ofrecer la información sin merma de las garantías reguladas por la Ley de Protección de Datos.

VIII. Se tramitó un nuevo Convenio con las Entidades Financieras Colaboradoras, para incluir el tratamiento automatizado del cargo en cuenta de recibos domiciliados, lo que debía determinar una mayor rapidez en el pago de estas ayudas, evitando la demora en la grabación manual producida por la entrada de una media de más de 6.500 instancias mensuales (en febrero de 2009, por ejemplo, había 10.000 instancias).

IX. Se implementó una solución automatizada para la comprobación del pago del alquiler en los casos de justificación por cargo en cuenta de recibos domiciliados, de forma análoga a como se hace en el caso de transferencias, teniendo en cuenta que implica tanto un desarrollo informático en el Ministerio, como su adaptación al mismo por parte de las entidades financieras colaboradoras y las Comunidades Autónomas. Con ese sistema se pretendió simplificar los trámites que debían hacer los beneficiarios, así como la gestión que se realiza en el Ministerio de Vivienda y reducirá los tiempos de gestión para este tipo de resoluciones que hasta la fecha requieren una tramitación manual.

X. Se mantuvieron reuniones de trabajo con todas las Comunidades Autónomas para estudiar las principales dificultades que se encuentran en su ámbito de gestión para mejorar la gestión de las ayudas de RBE.

XI. Se reforzó el equipo de grabación en el Ministerio mediante contratación de personal externo con el fin de agilizar la grabación de los pagos de resoluciones con cargo en cuenta de recibos domiciliados y otras resoluciones que requieren una tramitación manual.

XII. Se procedió a la adjudicación de otro concurso público para mejorar la atención al ciudadano, y más concretamente para informar a los beneficiarios de la RBE tanto en sus consultas telefónicas como presenciales (en la sede del Ministerio) y por email. Se puso a disposición de los ciudadanos el teléfono de atención 900 900 707.

Todas estas medidas persiguieron como principales objetivos a conseguir:

- La ampliación al cauce del cargo en cuenta;
- La sustancial reducción en los tiempos de pago; y
- La reducción de duplicidades y eventuales situaciones de fraude.

## 6 CONCLUSIÓN

Las principales cuestiones que se suscitaron con relación a la gestión de la RBE, con independencia de la polémica y protestas que produjeron desde su nacimiento, se centraron en la gestión de la ayuda y en los retrasos en su pago.

Pues bien, parece evidente que este tipo de ayudas debe considerarse y tenerse muy en cuenta dentro de un conjunto de medidas de política económica que persiga favorecer la movilidad social, la dinamización de los mercados de trabajo y del alquiler, así como el afloramiento de rentas que pudieran estar ocultas.

Sin embargo, lo que es una buena idea es muy difícil de llevar adelante con agilidad y eficiencia cuando habiendo diferentes agentes intervinientes en el proceso no un líder con poder suficiente para fijar líneas de actuación claras, y hablamos de poder coactivo para imponer dichas líneas llegado el caso. Es decir, ese líder no puede ser en ningún caso un mero “sugeridor” de líneas de actuación sin capacidad para imponerlas.

Por otra parte, si bien ese tipo de ayudas al alquiler son interesantes, a nuestro entender sólo pueden tener un éxito, si no total, al menos importante, cuando se incardinan en la política económica. Por ejemplo, si queremos actuar a través de ellas en zonas despobladas o en riesgo de despoblación, si no forman parte de un paquete mucho más amplio que se plasme en nuevas oportunidades laborales o servicios, parece que la medida está abocada al fracaso.

Dicho lo anterior, sin olvidar otra serie de cuestiones que en aquel momento surgieron con relación a la RBE, cuestiones como, por ejemplo:

- ¿Porqué se estableció una población entre 22 y 30 años?, ¿cómo se decidió que los jóvenes eran los que se incluían en ese rango y no en otro? La mayoría de edad, por ejemplo, estaba y está en 18 años; o
- Encarecimiento del mercado de alquiler como consecuencia de que el propietario añadía a su beneficio lo que el arrendatario cobraba en concepto de ayuda;

Por otra parte, si bien nos encontramos ante una medida a todas luces positiva, tanto por la filosofía que la impregna como por el objetivo que persigue, sin embargo, no hay que dejar de reconocer que las cosas, vistas con la perspectiva de los años pudieron hacerse mejor. Como se ha dicho a lo largo del presente trabajo, no se tuvo en cuenta y no se hicieron las previsiones necesarias teniendo en cuenta que se trataba de una medida con financiación estatal pero que debería canalizarse a través de las Comunidades Autónomas, que eran quienes tenían y tienen la competencia en materia de vivienda, lo que produjo disparidad de criterios en su aplicación tal y como se recogen en las bases reguladoras de la concesión de las ayudas que cada Comunidad Autónoma convocaba.

Además, hay otra serie de cuestiones que en aquellos momentos no se tuvieron en cuenta, como por ejemplo, el que tanto la cuantía de la ayuda como en el establecimiento de una renta máxima mensual para acceder a la ayuda tuvieran un importe fijo con independencia del territorio, que si bien perseguía el principio de igualdad, hizo que hubiera diferencias entre unas zonas y otras del territorio y que muchos arrendatarios de grandes ciudades no pudieran acceder a las ayudas, o lo hicieran en peores condiciones, aunque, no obstante, las Comunidades Autónomas en las que hubo más perceptores de la ayuda fueron, precisamente, Cataluña y la Comunidad de Madrid, lo que parece querer decir, que es allí dónde las rentas son más altas y dónde los precios de la vivienda en alquiler son más caros, dónde más demanda tienen estas ayudas.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- Boletín Oficial de Castilla y León. 2009. *ORDEN FOM/447/2009, de 2 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a jóvenes arrendatarios de vivienda y complemento de la renta 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 Vivienda 2005-2008. BOE 24 de diciembre de 2008.
- Planes de Vivienda Autonómicos.
- Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes. BOE 7 de noviembre de 2007
- Tribunal de Cuentas. 2016. *Informe de fiscalización de las ayudas para renta básica de emancipación de jóvenes, subsidiación de préstamos y otros apoyos a la vivienda del programa 261N "Ayudas para la rehabilitación y acceso a la vivienda".* Madrid: Tribunal de Cuentas.