

## LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA DE CATALUÑA. DEL ÉXITO DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR A LAS CONTROVERSIAS DE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA Y DE LA IMPLEMENTACIÓN

Borja Garin Ballesteros\*

### Resumen

A propósito del acuerdo alcanzado el 15 de mayo de 2017 con el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalidad de Cataluña cabe repasar la proposición de Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía, así como su tramitación parlamentaria y las enmiendas propuestas por los diferentes grupos parlamentarios. Todo ello, junto a la valoración de algunos de los expertos que intervinieron en el Parlamento de Cataluña, nos permitirá hacer una comparativa exhaustiva con el Acuerdo adoptado que entró en vigor el 15 de septiembre de 2017. La adopción de esta prestación no condicionada al deber de trabajar —algo matizable, como veremos— es un punto de partida que cabe enmarcarse en un profundo debate actual sobre la posibilidad de implantar una renta básica universal.

Palabras clave: renta garantizada de ciudadanía; renta mínima de inserción; renta básica; indicador de renta de suficiencia de Cataluña; prestaciones condicionadas.

## GUARANTEED INCOME IN CATALONIA. FROM THE SUCCESS OF A POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE TO THE CONTROVERSIES OF PARLIAMENTARY APPROVAL AND IMPLEMENTATION

### Abstract

*After the agreement reached on 15 May 2017 with the Ministry of Labour, Social Affairs and Families of the Government of Catalonia, it is necessary to review the proposal of Catalonia's Guaranteed Income (RGC) Act, as well as its parliamentary approval and the amendments proposed by the various parliamentary groups. This, together with the contributions provided by certain experts before the Catalan Parliament, will allow an exhaustive comparison with the adopted Agreement which entered into force on 15 September 2017. The implementation of this benefit that does not require recipients to be in active employment – something that is subject to different interpretations, as we shall see – should be considered as an initial step within the current debate on the possibility of introducing universal basic income.*

*Key words: guaranteed income (RGC); minimum insertion income (RMI); basic income; adequate income indicator for Catalonia (IRSC); conditional benefits.*

---

\* Borja Garin Ballesteros, abogado, graduado en derecho y ciencias políticas y de la administración por la Universidad de Barcelona (UB) y doctorando en el Programa de Derecho y Ciencias Políticas de la UB. [borjagarin@hotmail.com](mailto:borjagarin@hotmail.com).

Artículo recibido el 29.06.2017. Evaluación ciega: 28.07.2017 y 31.08.2017. Fecha de aceptación de la versión final: 29.07.2019.

**Citación recomendada:** Garin Ballesteros, Borja. (2019). La renta garantizada de ciudadanía de Cataluña. Del éxito de una iniciativa legislativa popular a las controversias de la tramitación parlamentaria y de la implementación. *Revista Catalana de Dret Públic*, 59. 97-116. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i59.2019.3003>

## Sumario

1 Planteamiento

2 Punto de partida. Qué es la renta garantizada de ciudadanía y en qué se diferencia de una renta mínima de inserción y de una renta básica universal

3. Proposición de Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía. Puntos principales de la Propuesta

3.1 Disposiciones esenciales del articulado

3.2 Comentario de los puntos esenciales de la proposición de Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía

4 Tramitación parlamentaria de la proposición de Ley. Enmiendas de los grupos parlamentarios

5 Principales diferencias entre la iniciativa legislativa popular y el Acuerdo adoptado y la plasmación del mismo en la Ley catalana 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía

6 Conclusiones y problemas en la implementación de la Ley 14/2017

Referencias bibliográficas

## 1 Planteamiento

El 15 de mayo de 2017 se firmó un acuerdo entre algunos destacados representantes del Gobierno de la Generalidad de Cataluña<sup>1</sup> y los representantes de la Comisión Promotora de una Renta Garantizada de Ciudadanía (en adelante, Acuerdo), por el cual alcanzaron el compromiso de implementar una renta garantizada de ciudadanía (en adelante, RGC).

Este Acuerdo<sup>2</sup> es la consecuencia de una proposición parlamentaria de RGC articulada a través de una iniciativa legislativa popular (ILP, en adelante) que recabó el apoyo de 121.191 firmas. La principal pretensión de la misma era el desarrollo del artículo 24.3 del Estatuto de Cataluña, en el cual se recoge la implantación de una RGC para aquellas personas que se encuentren en situación de pobreza con la intención de asegurar “los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan”. Resulta importante destacar la poca frecuencia con la que prospera una ILP, procedimiento que en Cataluña debe cumplir con requisitos específicos<sup>3</sup> como, por ejemplo, un mínimo de 50.000 firmas.

La consecuencia de dicha ILP, después de una larga y polémica tramitación parlamentaria, fue la Ley 14/2017, de 20 de julio<sup>4</sup> (en adelante, la Ley). Esta explicitaba el salto cualitativo que supondría dicha RGC respecto a la renta mínima de inserción (RMI, en adelante) existente. A diferencia de la RMI, vinculada esencialmente a la reinserción laboral, la RGC se articula como desarrollo del artículo 24.3 del Estatuto de Cataluña. Este artículo estatutario prevé el derecho de todas aquellas personas y familias que se encuentren en una situación de pobreza al acceso a una renta garantizada de ciudadanía.

Dos años después del citado Acuerdo, las líneas siguientes pretenden hacer el repaso a las diferentes fases de esta política pública. En este caso, con especial incidencia en aquellos elementos con transcendencia jurídica. Por ello, iniciaremos este texto diferenciando la RGC de otro tipo de prestaciones como la RMI y la renta básica universal (RB, en adelante), exponiendo los principales puntos de la Proposición. Posteriormente, el eje principal del estudio será la tramitación parlamentaria que tuvo esta propuesta y la consecuente Ley 14/2017, de 20 de julio, junto con las diferencias entre ambas. En última instancia, haremos una sucinta mención a la polémica implementación que ha tenido esta prestación.

## 2 Punto de partida. Qué es la renta garantizada de ciudadanía y en qué se diferencia de una renta mínima de inserción y de una renta básica universal

La memoria justificativa<sup>5</sup> que se adjuntaba a la ILP explicitaba que la pretensión de la RGC es substituir a la RMI existente. Para el caso de Cataluña, estamos hablando de la Ley 10/1997,<sup>6</sup> la cual en su artículo 2 y respecto a sus finalidades expone que “la finalidad de la renta mínima de inserción es prestar el apoyo adecuado a todas las personas que lo precisen para atender las necesidades básicas para vivir en la sociedad, con los recursos convenientes para su mantenimiento, así como para favorecer su inserción o reinserción social y laboral”. Para entender mejor en qué se basa la RMI, cabe dirigirse a la definición de la misma que se ofrece en el preámbulo (Ley 10/1997), donde se dispone que:

“Las prestaciones de la renta mínima de inserción se configuran como un conjunto de instrumentos encaminados a la inserción social y, siempre que sea posible, a la inserción laboral, mediante unas

1 Por parte de la Generalidad, la negociación ha tenido como interlocutor esencial al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalidad de Cataluña (con Dolors Bassa al frente).

2 Acord per a la Renda Garantida de Ciutadania de Catalunya (2017). *Generalitat de Catalunya, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies*. [http://www.ugt.cat/download/protecci%C3%B3\\_social\\_qualitat\\_de\\_vida\\_i\\_pensions/20170515\\_acord\\_RGC.pdf](http://www.ugt.cat/download/protecci%C3%B3_social_qualitat_de_vida_i_pensions/20170515_acord_RGC.pdf) [Consulta: 27 de junio de 2017].

3 Todos ellos se encuentran regulados en Cataluña. Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular. (DOGC, núm. 4579, 23/02/2006, pág. 8829-8831).

4 Cataluña. Ley 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía. (DOGC, núm. 7418, 24/07/2017).

5 *Memòria justificativa de la iniciativa legislativa popular per regular la renda garantida de ciutadania establerta a l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. [en línea] <https://www.rendagarantidaciutadana.net/files/Catala-Memoria.pdf> [Consulta: 29 de junio de 2017].

6 Cataluña. Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción. (DOGC, núm. 2435, 17/07/1997). La memoria también alude a las leyes que con posterioridad han modificado la Ley 10/1997, de 3 de julio (el Decreto 384/2011, la Ley 7/2011, de 27 de julio o la Ley 5/2012, de 20 de marzo).

contraprestaciones que las personas beneficiarias se comprometen a llevar a cabo a cambio de recibir las distintas actuaciones y prestaciones que establece la presente Ley, mirando siempre de evitar que entren en el circuito del asistencialismo.”

Asimismo, defendía que uno de los objetivos de esta era “atender las necesidades básicas. Tiene un carácter subsidiario y complementario respecto a otros sistemas de protección pública u otros ingresos. Se concede únicamente por carencia o como complemento de otras ayudas establecidas en la vigente legislación y de ingresos o rentas personales de las personas destinatarias”. A su vez, la concesión de la RMI se condiciona a la búsqueda activa de empleo de tal forma que “se considera muy conveniente que las personas en situación de exclusión social contribuyan a superar sus problemas llevando a cabo diferentes actividades encaminadas a la inserción o reinserción”. Por otro lado, las RMI vigentes con anterioridad a esta RGC tenían unas claras limitaciones temporales y cuantitativas que la nueva prestación pretende superar.<sup>7</sup>

La Comisión Promotora de la ILP adujo que la RMI inicial había perdido su objeto y su finalidad y dejó de ser un derecho subjetivo de las personas en situación de pobreza. Este objetivo es el que propone recuperarse con la RGC, en desarrollo del artículo 24.3 del EAC. El sustrato teórico que hay detrás es la vinculación de la RGC a la situación de necesidad y no a la ausencia de trabajo (RMI).

A partir de la crítica y la pretensión superadora de la RMI, la memoria justificativa de esta ILP hacía una declaración de principios, justificando la misma como una “respuesta coherente a las necesidades materiales de una parte de la población catalana que, tenga o no problemas sociales añadidos, se ve fuertemente afectada por la crisis y reclama la solidaridad de nuestra sociedad”. Otro elemento clave era la definición de la misma que se ofrecía en la propia memoria justificativa (pág. 3), donde se afirmaba que:

“La Renta Garantizada de Ciudadanía regulada en la proposición de Ley es una prestación económica de carácter periódico, que se caracteriza como un derecho subjetivo, de carácter individual, pero a la cual se puede acceder atendiendo a los ingresos económicos del núcleo familiar o de convivencia, y de carácter suplementario de todo tipo de ingresos económicos, ya sean salarios o cualquier tipo de prestación o ayuda. El derecho subjetivo a la Renta Garantizada de Ciudadanía no está condicionado a la obligación de participar en ningún tipo de actividad de inserción laboral o social, y, en ningún caso, se puede condicionar a razones de carácter presupuestario.”

Por último, y en cuanto a su financiación, se apelaba a que esta prestación se financiará íntegramente con cargo a los presupuestos de la Generalidad de Cataluña, y la cantidad de la prestación sería equivalente a la cantidad del indicador de renta de suficiencia (IRSC, en adelante) vigente, en función de los ingresos del conjunto del núcleo familiar o de convivencia.

Partiendo de esta primera definición, consideramos interesante también diferenciar esta propuesta de RGC de las propuestas de renta básica universal, teniendo en cuenta la popularidad de las últimas en el debate político actual. En primer lugar, cabe referirse a la RGC como un subsidio condicionado dirigido únicamente a personas que no tengan un baremo de renta mínimo. En este sentido, Pisarello y de Cabo (2006: 9) destacan que “lo usual, en el ámbito europeo, es la existencia de seguros de desempleo más o menos contributivos o de rentas mínimas de inserción, cuyo objetivo es ofrecer a sus destinatarios prestaciones temporales que les permitan sobrevivir y conseguir, en último término, la inserción laboral”. Las propuestas de RB pretenden superar cualquier condicionamiento, tanto laboral como de necesidad (en este último caso, tratando de evitar la estigmatización del receptor). En un ejercicio de reduccionismo, consideramos que existen tres elementos esenciales que distinguen una RB de una RGC,<sup>8</sup> que son:

**1. Universalidad y no condicionalidad:** la RB tiene un carácter de universalidad y no condicionalidad.

En ese sentido, Noguera (2002) la define como aquella prestación que el Estado pagaría a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo. En este sentido, ya hemos comentado profundamente los condicionamientos,

<sup>7</sup> Para un conocimiento comparativo detallado entre ambas prestaciones y las existentes en el conjunto del Estado resulta imprescindible el *Informe de Rentas Mínimas de Inserción* del año 2017 llevado a cabo por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social [en línea]. Se puede acceder a través del siguiente enlace: [https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Informe\\_2017.pdf](https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Informe_2017.pdf) [Consulta: 22 de marzo de 2019].

<sup>8</sup> Sin tener en cuenta todos aquellos elementos secundarios de la proposición de Ley como de sus enmiendas, algunos de los cuales, resultan totalmente dispares, respecto a una propuesta de RB.

requisitos y razones de suspensión y extinción que se plantean en la propuesta de RGC. Por lo tanto, y en cuanto a dicha diferencia esencial, podemos acudir a la misma, descrita por Juan Ramón Rallo (2015: 423) en los siguientes términos: “la renta básica se puede diferenciar del resto de los programas de asistencia social tanto por su condicionalidad (de estos segundos) al nivel de ingresos cuanto por su condicionalidad a la obligación a trabajar o haber trabajado”. Esta universalidad se traduce, en el caso de la RB, en que la misma sea compatible con cualquier otra renta, lo que contribuye a mejorar la situación neta de la persona titular (expuesto así por Van Parijs, 2015). Los efectos de esta universalidad e incondicionalidad de la RB, en palabras de Bascetta y Bronzini (2006: 184) “entraña una restauración de la pertenencia, una reconsideración del vínculo social más allá de la condición laboral”. En el caso de la RGC, por el contrario, y como veremos, esta está reservada únicamente para los más pobres que se sitúen por debajo del límite de rentas marcado en la proposición de Ley presentada y solo actuará como complemento, para permitir alcanzar el límite marcado.

**2. Individualidad:** la proposición de RGC alude en todo momento a la persona<sup>9</sup> y al núcleo familiar.<sup>10</sup>

En primer lugar, cabe destacar el “familismo” que plantean Luís Moreno y Pau Marí-Klose (2013), palabra que los autores utilizan para destacar el rasgo común compartido por los países mediterráneos con el régimen continental, el cual se fundamenta en el principio de la subsidiariedad funcional, por el cual los hogares se encargan de procurar y organizar el bienestar de sus miembros, supliendo en gran medida las funciones del Estado. También encuentra su sentido, tal y como plantea Van Parijs (2015: 75) en que los dispositivos convencionales como la RGC se basan en la hipótesis de que la vida en pareja permite aprovechar economías de escala, es decir, el coste de la vida por persona decrece con el tamaño del hogar. La propuesta de RGC que analizaremos establece aumentos porcentuales y cuantitativos a medida que el núcleo familiar aumenta de miembros, estableciendo en todo momento la familia como unidad de medida de la prestación. La RB, por su parte, se plantea como estrictamente individual “no solo en el sentido de que se asigna individualmente a cada persona y no a los jefes de hogar, sino también en el de que el importe de la prestación para nada se ve afectado por el estado civil del beneficiario o por el hecho de que este viva solo o en régimen de convivencia con otras personas” (2015: 76).

Finalmente, cabe hacer una última referencia a esta diferencia en cuanto a la individualidad y, en concreto, a los efectos que esta tiene respecto a la emancipación de la mujer. Como destacan Pautassi y Rodríguez Enríquez (2006), este punto es uno de los más atractivos de la RB respecto a la mujer, ya que contribuiría a que esta pueda decidir por sí misma, independientemente del conflicto de responsabilidades.<sup>11</sup> Esto también aliviaría la posible sensación de angustia por no contar con ingresos seguros para la vejez, o con la posibilidad de que la mujer se viese perjudicada por un cambio en la situación o posición de los cónyuges. En el mismo sentido se pronuncian María José Añón y Pablo Miravet (2006: 123), que afirman que la “individualización efectiva” de la RB “mejorará la situación económica *real* de muchas mujeres casadas, sobre todo las que están situadas en los estratos más empobrecidos”. De ello, también se hace eco Arcarons (2005: 55), añadiendo que “los subsidios existentes tienen a la familia como unidad de asignación” donde normalmente el perceptor y administrador es el cabeza de familia (hombre, mayoritariamente) de forma que las mujeres, si ocupan la posición más débil (por no trabajar de forma remunerada o por percibir sueldos muy reducidos o estar ocupadas de forma discontinua o a tiempo parcial), se las priva del acceso y del control del uso de estos ingresos. El autor, en este sentido, plantea la RB como un “contrapoder doméstico capaz de aumentar la fuerza de negociación de muchas mujeres dentro del hogar familiar” (2005: 55).

**3. Financiación y características en cuanto al pago de la prestación:** la principal diferencia entre ambas propuestas es el carácter universal de la RB respecto a la RGC, lo cual también se traduce en un mayor gasto respecto a su financiación<sup>12</sup> (cabe destacar que ambas prestaciones saldrían directamente de las partidas

9 Entendida en todo su redactado o como hogar unipersonal o como parte de una familia, no como individuo.

10 Por ejemplo, en su artículo 1 respecto al objeto de la Ley alude a “asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y a las familias o núcleos de convivencia que se encuentran en situación de pobreza”, o el artículo 3, por su parte, indica que “la cantidad de la prestación económica de la Renta Garantizada de Ciudadanía es la que, sea necesaria para que ninguna persona y, en su caso, ningún núcleo familiar o de convivencia, esté por debajo del umbral de la pobreza”.

11 Trabajo no remunerado en el hogar vs. trabajo pagado en el mercado de empleo.

12 Existen diversos estudios sobre el coste de la implantación de una RB, con cálculos bastante dispares. Por ejemplo, en *Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional*. [en línea] Revista *Sin Permiso*

presupuestarias del órgano que las implementase, dado su carácter no contributivo). En este marco, el catedrático de economía de la UB, Jorge Calero (2003: 6), en referencia a la implantación de cualquier medida universal —lo cual diferencia el carácter de la RB, respecto a la RGC— afirma que “no está exenta de problemas: en un contexto como el actual (en el que la oferta del sector privado se está convirtiendo en alternativa, más que complementaria, con respecto a la del sector público) el esfuerzo presupuestario que supone la ampliación de la cobertura es muy importante, especialmente si el evitar la dualización se convierte en un objetivo prioritario”.

En cuanto al momento de su pago, también cabe diferenciar el carácter *ex ante* de la RB, respecto al carácter *ex post* de la RGC. La diferencia principal la ofrece Arcarons (2005: 87), entre el impuesto negativo sobre la renta y la renta básica (acorde a la comparación que nos ocupa) es que, el primero requiere una declaración de ingresos previa para cobrar la prestación, mientras que la RB se paga sin la necesidad de dicho requisito.

Por lo tanto, en el caso de la RGC, no se asemeja a la RB procurando únicamente un “estándar mínimo de vida a quienes carecen de empleo” (Fumagalli, 2006: 55) o aquellos que no llegan a un mínimo de renta, siendo en todo caso de carácter limitado y temporal. Fumagalli alude a propuestas similares a la RGC (a la cual llama también, salario social). El autor considera que este salario social es una medida derivada del subsidio de desempleo. A su vez, considera que estamos ante una propuesta neo-keynesiana, diferente de la lógica fordista, siendo la misma un apoyo temporal del salario y, como hemos visto, no universal, sin superar que “el empleo siga siendo la llave para obtener (en el futuro) los medios de supervivencia” (2006: 55).

Habiendo analizado la renta garantizada de ciudadanía en su comparación con la RMI anterior y las propuestas de la RB actuales, cabe abordar la tramitación de la RGC en el Parlamento de Cataluña.

### 3. Proposición de Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía. Puntos principales de la Propuesta

Sin más preámbulo, pasaremos a continuación a delimitar los pilares básicos de esta proposición de Ley,<sup>13</sup> en base a las disposiciones que se desarrollaban en el articulado propuesto.<sup>14</sup> A su vez, comentaremos los principales puntos de la disposición.

#### 3.1 Disposiciones esenciales del articulado

**1) Definición:** el artículo 2 de la proposición de Ley planteaba la RGC como “un derecho subjetivo de todas las personas que cumplan los requisitos establecidos”. Derecho de carácter individual (art. 5) con un requisito de acceso que debe tener en cuenta los límites de ingresos económicos del conjunto del núcleo familiar o de convivencia. El mismo artículo prevé que esta “no está condicionada”:

a. “a la obligación de participar en ningún tipo de actividad de inserción laboral o social”.

b. “a razones de carácter presupuestario”. El proyecto de ley de presupuestos de la Generalidad de Cataluña deberá contemplar la partida presupuestaria necesaria para garantizar la efectividad de la presente Ley (disposición final segunda).

**2) Objetivos** (art. 2 párr. segundo): la promoción de la persona y su empoderamiento, así como la mejora de las condiciones que han llevado a la persona en cuestión a pedir la prestación.

**3) Características principales:** periódica (art. 3) pagado en 12 mensualidades a través de transferencia bancaria (art. 16). Respecto a su cantidad, esta debe ser la necesaria (art. 3) para que ninguna persona (en su caso, ningún núcleo familiar) quede por debajo del umbral de la pobreza. El derecho a percibirla perduraría mientras se pudiese acreditar la situación de necesidad (art. 8), la cual deberá renovarse, necesariamente cada dos años (obligación de la persona beneficiaria de notificar cualquier cambio en la situación que genera el derecho). Obligación de solicitud (Título III. Régimen legal para el reconocimiento del derecho).

07 de diciembre de 2014. Recuperado de: <http://www.sinpermiso.info/sites/default/files/textos/rbuesp.pdf> [Consulta: 27 de junio de 2017] o en ob. cit. Rallo, J. R.

13 Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento el 12/03/2013, trámite parlamentario 202-00009/10.

14 La proposición consta de veintidós artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Pretende suplir (art. 4) la falta total o parcial de ingresos (siendo suplementaria de todo tipo de ingresos económicos y de prestaciones previstas en la legislación). Cualquier ayuda o prestación similar tendrá la consideración de ingresos y deberá ser objeto del cómputo a efectos de valorar la existencia del requisito de carencia. La misma ILP especifica en su artículo 6 que se tendrá derecho a la RGC en la cantidad necesaria para garantizar los ingresos de subsistencia (cubriendo la diferencia entre los percibidos y el límite fijado), hasta un máximo de 7.967,73 euros al año.

A estos efectos, aporta una tabla con la cantidad de prestación que se recibiría en función del límite de rendas —calculados mediante la suma de las rentas de la totalidad de personas del núcleo familiar y dividiéndolas por el mismo número de personas, sin que en ningún caso se compute la vivienda habitual—, límite que marca la cantidad por debajo de la cual se tendrá derecho a la prestación (art. 6):

	Límites de rentas	Prestación
Por 1 persona	7.967,73 euros/año	664 euros/mes
Por 2 personas	13.545,14 euros/año	1.129 euros/mes
Por 3 personas	19.122,55 euros/año	1.594 euros/mes
Por 4 personas	24.699,96 euros/año	2.058 euros/mes
Por 5 personas	30.277,37 euros/año	2.523 euros/mes
Por 6 personas	35.854,78 euros/año	2.988 euros/mes
Por 7 personas	41.432,96 euros/año	3.453 euros/mes
Y así sucesivamente		

Tabla 1. **Fuente:** texto de la iniciativa legislativa popular.<sup>15</sup>

Por lo tanto (art. 15), queda vinculada al IRSC. Por ejemplo, ante un límite de renta para una persona de 7.967,73 euros anuales, se percibirán 664 euros mensuales máximos en 12 mensualidades, para el 2012, y así sucesivamente, según dispone la tabla adjuntada.<sup>16</sup> La misma proposición de Ley (art. 6) especifica cómo se calculan los límites de ingresos (individual y por núcleo familiar), por debajo de los cuales se tendrá derecho a la prestación económica de la RGC. Los límites de la suma de las rentas serán equivalentes a la cantidad, en cómputo anual, de la prestación, más el resultado de multiplicar el 70% de esta cantidad por el número de personas convivientes en el núcleo familiar o de convivencia, menos uno.

**4) Requisitos:** (art. 6) 1) Edad mínima de 18 años. 2) Residencia legal en Cataluña. 3) Residencia continuada en Cataluña durante un mínimo de 12 meses (las ausencias, no deben superar un mes en un periodo de 12 —también aludido en la letra f) del artículo 9, como obligación del titular—). 4) No se disponga de ingresos superiores a los mínimos garantizados que equivalen a la cuantía del IRSC. 5) La falta de recursos debe haberse producido durante, como mínimo, los 4 meses anteriores a la presentación de la solicitud.

**5) Obligaciones:** (art. 9) 1) Comunicar a las entidades gestoras que corresponda los cambios de situación personal o familiar —estas modificaciones de ingresos comportarían la modificación de la cantidad de la prestación (art. 10). 2) Facilitar las tareas de las personas encargadas de evaluar la situación y colaborar con ellas. 3) Mantenerse inscrito como demandante de ocupación y no rechazar una oferta de trabajo adecuada, que deberá adecuarse a la profesión y a las titulaciones académicas o profesionales del titular de la RGC, y deberá respetar su dignidad, y siempre que la retribución no se vea disminuida como consecuencia de los gastos de movilidad o de otra naturaleza que supongan la aceptación de la oferta de trabajo.

**6) Suspensión y extinción:** se prevé la suspensión del derecho (art. 11) a percibir la prestación económica en el caso de: 1) Haber obtenido un trabajo de carácter temporal que comporte unos ingresos económicos

<sup>15</sup> Texto de la iniciativa legislativa popular presentado para su recogida de firmas (2013). [en línea]. Se puede acceder a través del siguiente enlace: <http://rendagarantidaciudadana.net/files/ley.pdf> [Consulta: 19 de junio de 2017].

<sup>16</sup> Veamos así, por ejemplo, de donde surge la cantidad límite de 13.545,14 euros/año en núcleos familiares de dos personas. Ejemplo: una persona recibe 664 euros al mes, que en cómputo anual (12 pagas) son 7.968 euros. Si cogemos el límite que se nos fija en la tabla para una persona (7.967,73 euros), podemos comprobar que su 70% resultante son 5.577,411 euros, lo que sumado al límite de rentas individual, da un resultado de 13.545,14 euros/año de límite de rentas fijado para núcleos familiares de dos personas. Este cálculo del límite de rentas, en el caso de tres personas, por lo tanto, surge de multiplicar 5.577,411 x 2 (y así, sucesivamente por cada miembro que incrementa el núcleo familiar), y sumar esta cantidad a los 7.967,73 euros anuales fijados para 1 persona.

que sitúen a la persona o al núcleo familiar o de convivencia por encima del límite marcado. 2) Por no atender, de forma injustificada, los requerimientos de los órganos gestores que respondan a la pretensión de comprobar la persistencia de los requisitos de acceso (suspensión de dos meses y futura posible extinción). 3) No tramitar cualquier otra prestación económica, contributiva o no contributiva, a la que se pueda tener derecho, sea cual sea su cuantía.

En cuanto a la extinción de la misma (art. 12), se prevén tres casos principales: 1) Pérdida de requisitos necesarios para acceder. 2) Incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley. 3) No comunicación de los cambios de circunstancias (personales, familiares y laborales), que pudiesen suponer la pérdida del derecho a la percepción de la prestación.

**7) Financiación:** el artículo 14 prevé que la financiación de dicha prestación se hará íntegramente a cargo del presupuesto de la Generalidad de Cataluña (sin perjuicio de las aportaciones de otras administraciones públicas).

**8) Previsiones de protección a la mujer:** (art. 6) 1) No se exige la residencia legal en Cataluña, en el caso de mujeres reagrupadas con derecho a RGC o en el caso de que pierdan la condición legal de residentes a causa de separación o divorcio (exentas, aquellas mujeres que hayan tenido que marcharse de su lugar de residencia para evitar maltratos a ellas o sus hijos y que hayan llegado a Cataluña y cumplan el resto de requisitos). 2) En cuanto al cómputo de ingresos (art. 6), para las mujeres que sufren violencia machista o que superen una situación de violencia y que cumplen el resto de requisitos, deben tenerse en cuenta exclusivamente los ingresos individuales de la mujer y de las personas de las cuales tenga la potestad parental.

**9) Gestión y distribución de la RGC:** el artículo 17 expone cómo serán las administraciones públicas locales y la Generalidad de Cataluña, las responsables de la tramitación y gestión del derecho a la prestación. Concretamente, el departamento de la Generalidad competente en materia de servicios sociales, tendrá la responsabilidad de resolver las solicitudes presentadas y, en su caso, de pagar la prestación a las personas beneficiarias. Del artículo 18 hasta el artículo 22 se encuentra regulado el procedimiento administrativo que se seguirá desde la presentación de la solicitud.

### 3.2 Comentario de los puntos esenciales de la proposición de Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía

A continuación, nos centraremos en el análisis de algunos elementos concretos de la Proposición. Asimismo, añadiremos algunas de las comparecencias de expertos y representantes de la sociedad civil<sup>17</sup> que se llevaron a cabo en el Parlamento. Estas opiniones ayudaran a centrar cuáles han sido los puntos esenciales del debate, para posteriormente comprobar cómo los resuelve el Acuerdo finalmente adoptado.

La RGC se encuentra condicionada a las rentas de los receptores (a partir de un mínimo establecido) rentas que, en todo caso, deberán enmarcarse en el núcleo familiar o de convivencia y tendrán como pretensión principal, lograr que ninguna persona se encuentre por debajo del umbral de la pobreza. Como anteriormente se ha mencionado, los condicionamientos (cabrá valorar posteriormente si existe un condicionamiento laboral) se vislumbran en aquellos artículos que aluden a los requisitos de acceso (art. 6), al reconocimiento del derecho (art. 7), a la duración temporal y la necesidad de renovar dicho derecho (art. 8), a las obligaciones del titular (art. 9) o a los supuestos de suspensión o extinción del derecho (arts. 11 y 12, respectivamente).

Por otro lado, el derecho a la percepción de la prestación se ve limitado y restringido al estipularse que el límite de rentas fijado<sup>18</sup> solo se incrementa en un 70% (respecto a la cantidad individual) por cada miembro que se añade. También se hace patente el condicionamiento de la prestación en la obligación de residencia permanente en Cataluña (únicamente se permiten salidas que no superen un mes en un periodo de 12 meses). A su vez, cabe aludir a la restricción que se vislumbra en el carácter complementario de la prestación.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> En los sucesivos trámites parlamentarios hubo más de ochenta intervenciones.

<sup>18</sup> Hasta que no se sobrepase el mismo, se tendrá derecho a la prestación, hecho que puede derivar en efectos como la denominada “trampa de la pobreza”, como también en “errores de salto”.

<sup>19</sup> El artículo 6 de la proposición recoge que “se tiene derecho a la RGC en la cuantía necesaria para garantizar los ingresos de subsistencia”.

Los ingresos que se perciben en el marco de esta prestación cogen como referencia el IRSC, siendo unos pagos periódicos y de carácter suplementario a todo tipo de ingresos económicos y prestaciones, que deberán computarse a efectos de determinar la existencia de los requisitos de carencias estipulados por la propuesta de Ley. La situación de falta de recursos económicos deberá haberse producido, como mínimo 4 meses antes de la solicitud de la prestación.

Como hemos visto anteriormente, esta se financiará a través de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña. La propuesta también consigue desligarse del carácter contributivo de otras prestaciones vinculadas exclusivamente a lo recaudado en temporadas en que el titular tenía trabajo (como veremos posteriormente, no consigue, sin embargo, desvincularse totalmente de los condicionamientos laborales).

En cuanto a las comparecencias parlamentarias, Cristina Faciabén Lacorte (7-10-2014)<sup>20</sup> en representación del sindicato de Comisiones Obreras, contextualiza la necesidad de la ILP debatida, como la forma de atajar la situación de muchas personas que no pueden disponer de ninguna renta alternativa al trabajo como tampoco acceder a la renta mínima de inserción.<sup>21</sup> En sintonía con esta comparecencia y aludiendo a lo propicio del momento, se pronuncia Laura Pelay, representante de la Unión General de Trabajadores, en su comparecencia de 7/10/2014,<sup>22</sup> plantea que: “para nosotros es el momento más oportuno. Es más que oportuno porque estamos en una fuerte crisis económica que ha comportado, bajo nuestro punto de vista, una fuerte deslealtad con la ciudadanía: cuando la ciudadanía más necesitaba el estado del bienestar, con los recortes se les ha ido retirando las redes de protección. Y la RGC, para nuestra organización, ha de ser la principal red de protección social que deben tener nuestros ciudadanos y ciudadanas”.

En otro orden, nos encontramos ante una Proposición que se centra en la instauración de un subsidio condicionado al nivel de renta de quien lo solicita. En este sentido, en su artículo 2, se destaca que la proposición “no está condicionada a la obligación de participar en ningún tipo de actividad de inserción laboral o social”. La pretensión, por lo tanto, es introducir un elemento superior de la anterior RMI, que tenía como objeto la reinserción laboral. Ahora bien, en este sentido cabe apuntar como mínimo dos aspectos que cuestionan esta desvinculación total del condicionamiento laboral. En primer lugar, Diosdado Toledano González (representante de la Comisión Promotora de la ILP en su comparecencia de 26/03/2014),<sup>23</sup> en defensa de la proposición de Ley, afirma que: “la Renta Garantizada de Ciudadanía es un derecho. Pero es un derecho que tiene una obligación, que tiene deberes, que es aceptar una oferta de trabajo legal en condiciones legales, bajo pena que si no se acepta se pierde el derecho a esta renta”. De esta afirmación se vislumbra que existe un condicionamiento laboral latente que no consigue superarse, lo cual se confirma en una contradicción existente en el articulado de la RGC, la cual impide que la ILP consiga superar (al menos, no de forma completa) la regulación sobre la renta mínima de inserción.

La segunda contradicción se sustrae esencialmente de la comparecencia (14/04/2015)<sup>24</sup> del catedrático de economía, Josep Oliver, quien afirma que “en el artículo 2, habla de que no está condicionada, digamos su recepción a la obligación de participar en ningún tipo de la actividad económica ni en ninguna formación, mientras que en el artículo 9.2 se habla de las obligaciones del titular de la prestación y debe mantenerse inscrito como demandante de ocupación. Yo creo que esta contradicción entre el artículo 2 y el artículo 9.2<sup>25</sup> refleja, digamos, la contradicción entre lo que era la renta mínima de inserción y lo que pretende ser una renta garantizada”. Sin embargo, cabe mencionar que otros comparecientes sí que mencionan la existencia de

20 *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. (Compareixences relatives a la proposició de llei de renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Sessió núm. 28 (7 d'octubre de 2014). X legislatura. Cinquè període. Sèrie C, núm. 492.*

21 Faciabén enmarca esta necesidad afirmando que “194.000 personas paradas no perciben ningún tipo de protección por paro, el 34% del total, y teniendo una tasa de cobertura en Cataluña que no llegará al 65%, diecinueve puntos por debajo de la que teníamos en 2008, en el inicio de la crisis”.

22 Pelay y Bargalló, L. ob. cit. *Sessió núm. 28 (7 d'octubre de 2014).*

23 *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. (Compareixences relatives a la proposició de llei de renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Comissió de Benestar, Família i Immigració. (26 de març de 2014). Sèrie P, núm. 54.*

24 *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. (Compareixences relatives a la proposició de llei de renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Sessió núm. 42. (14 d'abril de 2015). X legislatura. Sisè Període. Sèrie C, núm. 693.*

25 En algunas versiones de la ILP, se correspondería con el artículo 9 e).

dicha superación respecto a la RMI. Por ejemplo, Antoni Comín destacó en su comparecencia la vinculación que establece esta ILP de las decisiones tomadas por los trabajadores sociales, las decisiones de los cuales son más efectivas, así como su relación con el beneficiario.

En referencia a la financiación de la propuesta, Oriol Amat Salas (catedrático de economía financiera y contabilidad de la Universidad Pompeu Fabra), en su comparecencia en sede parlamentaria de 14/04/2015,<sup>26</sup> muestra recelos de la viabilidad económica de la misma. El catedrático alude a la riqueza de Cataluña y el Estado español (“somos un país muy rico: en realidad somos de los países más ricos del mundo: si en el mundo hay un poco menos de 200 países, el Estado español —y Cataluña todavía más, entonces— estamos entre el 25 y el 32 país”), para después, entrar a valorar la sostenibilidad de la propuesta económica, donde se muestra escéptico a la vez que alude a la falta de cálculo de la misma en la proposición presentada. En este sentido, Amat planteó lo siguiente: “¿es sostenible este proyecto que se está planteando? No he visto cuantificaciones serias. Me sorprende que una legislación como la que se está haciendo no vaya acompañada de un estudio muy completo y detallado y creíble de cuál es el impacto que puede tener [...]. A mí me sale que lo que costaría esta ley supera los 40.000 millones de euros al año, que es más del dinero que maneja la Generalidad”. Por lo tanto, como se puede vislumbrar, cuestiona la seriedad del proyecto así como su posibilidad de financiación a través del presupuesto de la Generalidad.

Sobre esta cuestión también se pronunció Rafael Allepuz Capdevilla (presidente de la Asociación Justicia y Paz en Lleida) en su comparecencia de 9/12/ 2014,<sup>27</sup> donde aludió a que el problema no es de gasto público sino de ingresos, instando a un esfuerzo en la consecución de más ingresos públicos, para no condicionar tanto el gasto público. Allepuz acaba su alegato afirmando que “en esta crisis se han rescatado entidades financieras; puede que haya llegado el momento de rescatar a las personas. Y si no hay suficientes ingresos públicos, busquémoslos: redistribución del gasto; recaudación vía impuestos, vía tasas”. Ahondando en las posibilidades de financiación, José Antonio Noguera Ferrer, en su comparecencia parlamentaria de 17/02/2015,<sup>28</sup> destaca que, dado el dispendio que origina la implantación de una RGC (alude a que esta costaría diez veces más que la ya implantada en el momento RMI), él entiende que esta se introducirá de un modo gradual y progresivo en el tiempo. Además propone, para hacer su coste más asumible, la posibilidad de integrar su financiación, en parte, a través del IRPF. El IRPF también se postula para Jordi Arcarons —17/02/2015— como “la figura básica para poder financiar una RGC, como la que ahora nos ocupa” (aunque apela a otros elementos como la unificación de subsidios o el impuesto de sucesiones). Pese a que las ya mencionadas son las propuestas más repetidas, en cuanto a la financiación de la proposición que nos ocupa, existen otras. Por ejemplo, Francesc Mateu i Hosta, representante de Oxfam Intermón —17/02/2015—, postula la idea de financiación a través de un impuesto sobre las transacciones financieras.

Por último y en cuanto a los posibles beneficios que la prestación tendría en referencia a la situación de desigualdad de género (resultará interesante más adelante, adentrarnos en esta temática, en referencia a la RB), la doctora en psicología, Sara Berbel Sánchez, destacó en su comparecencia en el Parlamento que esta medida resultaría útil para la lucha por la igualdad, y para ello alude a los datos de exclusión social, destacando especialmente la vulnerabilidad en que en este sentido se encuentran las mujeres (especialmente las de avanzada edad), como también los datos que demuestran la preocupante brecha salarial existente.<sup>29</sup>

26 Amat Salas, O. ob. cit. *Sessió núm. 42 (14 d'abril de 2015)*.

27 *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. (Compareixences relatives a la proposició de llei de renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Sessió núm. 32 (9 de desembre de 2014). X legislatura. Sisè període. Sèrie C, núm. 557.*

28 *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. (Compareixences relatives a la proposició de llei de renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Sessió núm. 35 (17 de febrer de 2015). X legislatura. Sisè període. Sèrie C, núm. 623.*

29 Berbel destaca como “el riesgo de exclusión, como saben, se produce muy especialmente cuando las mujeres tienen más de 65 años, etapa en que aumenta muy significativamente [...] el siguiente colectivo con más riesgo de pobreza y vulnerabilidad es el de las mujeres que encabezan familias monoparentales con hijos e hijas a su cargo u otras personas dependientes, que son un 48% del total”. En cuanto a la brecha salarial, destaca como la “brecha salarial en Cataluña, de un 24% entre lo que cobran las mujeres anualmente y lo que cobran los hombres. Las mujeres ocupan el 72% de contratos parciales. En los Consejos de Administración tan solo un 16%”.

#### 4 Tramitación parlamentaria de la proposición de Ley. Enmiendas de los grupos parlamentarios

Enmarcadas en el trámite parlamentario de enmiendas al articulado —admitidas por la Mesa del Parlamento a trámite el 9/06/2015 y publicadas en el BOPC en 12/06/2015—, cabe destacar que pueden observarse tanto propuestas que desde la diferencia plantean un verdadero interés en la implementación de la ILP presentada, como también, ciertas enmiendas que denotan no compartir las pretensiones y fundamentos de la Comisión Promotora.<sup>30</sup> Sobre estas, destacaremos únicamente las principales novedades introducidas por cada grupo parlamentario (GP, en adelante), sobre todo, en contraste con la ILP.

El **GP Ciudadanos** propuso la modificación del artículo 2, condicionando la RGC a la obligación de participar en actividades de inserción laboral o social. Respecto a la cuantía, 532,21 euros mensuales y hasta un límite de rentas 6.390,13 euros anuales. El límite de la suma de rentas (en el caso de núcleos familiares de más de una persona) se obtendrán multiplicando 1,23 de la cantidad por el número de personas.<sup>31</sup> Por último, desvincula la prestación del IRSC.

El **GP Socialista** planteó dos modalidades de RGC: 1) Para personas que en búsqueda de ocupación no disponen de ingresos procedentes de rentas del trabajo y su nivel mensual de ingresos no llega a la cantidad fijada. 2) Renta complementaria de ingresos del trabajo: para aquellos que aun teniendo trabajo, el salario del mismo no supera el límite que se establezca en la ley de presupuestos. Por otro lado, se requiere que los receptores de la misma se mantengan disponibles para trabajar.

Respecto a la cuantía, no solo se relacionará la misma con el IRSC, sino que también se explicita su relación con el salario mínimo interprofesional (justificado en base a que no se produzcan efectos desincentivadores de la inserción laboral). Fija que para el 2016 la RGC debería ser el 75% del IRSC fijado para el 2015.

En cuanto al sustento jurídico, se aporta una exposición de motivos que defiende la RGC no tan solo como desarrollo del artículo 24.3 del Estatuto de Cataluña, sino también como desarrollo del artículo 25.2 del mismo texto.<sup>32</sup>

El **GP Convergencia i Unió**, en una alternativa a la exposición de motivos, afirmó que: “toda persona debe poder vivir una vida digna participando activamente, siempre que sea posible, en la generación del progreso económico y social”. También se afirma que “disponer de unos recursos básicos para superar el umbral de subsistencia es una condición necesaria, pero insuficiente para vivir una vida digna”.

A su vez, introduce requisitos de acceso como un mínimo de edad de 25 años o una falta de ingresos que se haya originado, como mínimo, 6 meses antes de solicitar la prestación. Las cantidades que se establecen, tienen como máximo el 100% del IRSC (para 6 personas o más se prevé este 100% que corresponde a 7.967,73 euros al año y 663,98 euros al mes, mientras que para 1 sola persona se prevé que esta reciba una prestación del 70% del IRSC de 464,78 euros al mes, en el caso de que no esté integrada en un núcleo familiar).

La RGC (art. 6 ter) resultará incompatible con otras prestaciones económicas que tenga reconocidas la persona titular o las beneficiarias a las cuales pueden tener derecho por cualquiera de los sistemas de protección públicos o privados. Se añade la obligación de participar en programas para la reinserción laboral.

De extinguirse la prestación, se impedirá a los titulares de la misma a poderla solicitar, en función de las razones que motive dicha extinción, en el plazo de 12, 24 o 60 meses.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> *Esmenes a l'articulat. Proposició de Llei de la renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (12 de juny de 2015). X legislatura. Sisè període, núm. 599 (tram. 202-00009/10).*

<sup>31</sup> Ejemplo: el límite de rentas anual para una persona es de 6.390 euros, para obtener el límite para dos personas se multiplicará esta cifra por 1,23 —resultado de 7.859,85 euros/año de límite de renta para dos personas— y así, sucesivamente —por ejemplo, límite de 9.667,61 euros/año de renta para tres personas.

<sup>32</sup> “Las personas excluidas del mercado de trabajo porque no han podido acceder o reinsertarse y no disponen de medios de subsistencia propios tienen derecho a percibir prestaciones y recursos no contributivos de carácter paliativo, en los términos que establecen las leyes.”

<sup>33</sup> Por último, esta se condiciona a los presupuestos (disposición transitoria cuarta): “La aplicación de esta ley no podrá suponer un incremento anual, sobre el presupuesto del ejercicio anterior, superior al 10% de la partida destinada a la financiación.”

El **GP Partido Popular de Cataluña** propone un cambio de nomenclatura: sistema catalán de garantía de ingresos e inclusión social, en el que la RGC tan solo es una de las prestaciones integrada en el mismo (en dos modalidades: una renta básica para la inclusión social y una renta complementaria de ingresos del trabajo), a la que se le añade una prestación complementaria para la vivienda. Se reconoce el derecho siempre que se cumplan las obligaciones estipuladas (descrito así, en su artículo 8).

Con relación a las cuantías, el 100% del IRSC para unidades de convivencia unipersonales, 125% del IRSC para unidades de convivencia de dos personas, el 150% del IRSC para las unidades familiares de tres o más personas (no pudiendo superarse en ningún caso, este último porcentaje).

Entre las obligaciones que se prevén para los titulares de la prestación, cabe destacar la administración responsable de los recursos disponibles, la escolarización de los menores a cargo del titular y la no práctica de la mendicidad, así como el no rechazo de una oferta de trabajo adecuada o el no acogerse a una excedencia laboral sin causa de extrema justificación.

El **GP Esquerra Republicana de Cataluña** apela a los principios de igualdad y solidaridad como dos de los cuatro (subsidiariedad y a activación) que inspiran la presente Ley. Define la RGC como derecho subjetivo sin someter el mismo a requisitos (como sí hacían el resto de grupos), la cual tiene como objetivo asegurar los mínimos para una vida digna. Se propone la RGC:

1. Renta mínima garantizada, con el objetivo de asegurar los mínimos de una vida digna: prestación periódica dirigida a las personas que no disponen de ingresos procedentes de rentas del trabajo y el nivel de ingresos de los cuales no llegue al importe de esta RMG. Respecto a la cuantía, el 70% del IRSC + 25% de la RMI adicional por cada miembro adicional.

2. Renta de inserción, con el objetivo de favorecer la inserción social y laboral: periódica y temporal dirigida a complementar el nivel de ingresos de las unidades de convivencia de las personas titulares de la RMG, que aun disponiendo de esta, de rentas del trabajo o de otras, no resultan suficientes para alcanzar el IRSC. Tendrán derecho a ella los titulares de la RMG que se acojan a un plan individual de inserción laboral (definida como incentivo).

Ambas serán incompatibles con otras prestaciones de la Seguridad Social a las que puedan tener derecho las personas beneficiarias. Podrán acceder a ella personas que aun siendo menores de 18 años tengan menores o discapacitados a su cargo.

Como puede constatare, las enmiendas se distancian de la proposición de Ley en los siguientes puntos:

**1. Condicionamiento laboral de la prestación** (del que, pese a sus contradicciones mencionadas, rechaza la proposición de Ley). Así, el GP Ciudadanos impone como requisito la participación activa en la inserción laboral o el GP Socialista, la vincula también como desarrollo del artículo 25.2<sup>34</sup> del Estatuto, referente a las personas excluidas del mercado de trabajo. Por su parte, el GP Esquerra Republicana de Cataluña divide la prestación en dos tipologías, una de ellas centrada en concreto en la inserción laboral.

**2. Limitan la cuantía de prestación.** Por ejemplo y respecto a la cuantía individual, el GP Ciudadanos apuesta por una prestación máxima de 532,21 euros mensuales (individuales), el GP Socialista apuesta por fijar para el 2016 un 75% del IRSC, el GP Convergencia i Unió y el GP Esquerra Republicana proponen fijarla en el 70% del IRSC, es decir, 464,78 euros al mes.<sup>35</sup>

34 “Las personas excluidas del mercado de trabajo porque no han podido acceder o reinsertarse y no disponen de medios de subsistencia propios tienen derecho a percibir prestaciones y recursos no contributivos de carácter paliativo, en los términos que establecen las leyes”. También resulta interesante, como en la exposición de motivos añaden que “cualquier persona puede necesitar esta prestación en algún momento de su vida, situándola como en el tercer nivel después de la prestación y el subsidio por desempleo, o como complemento de salarios o pensiones muy bajas”.

35 Ejemplo: cogiendo las referencias de las enmiendas del grupo parlamentario de Ciudadanos. Pongamos que tenemos un núcleo familiar de 3 personas (un matrimonio y un hijo) y únicamente entran los ingresos de la madre en dicho hogar. La madre (y esposa) cobra 810 euros netos mensuales. Este salario multiplicado por 12 pagas (como la prestación que aquí se plantea) da un total de 9.720 euros anuales. Esta cantidad excede el límite de rentas fijado por las enmiendas que presentan el grupo parlamentario de Ciudadanos para el caso de un núcleo familiar de 3 miembros (límite fijado en 9.667,61 euros/año), por lo tanto, la familia que utilizamos para dicho ejemplo, no tendría derecho a la RGC según los planteamientos de dicho grupo parlamentario. En el caso de individualizar el salario que hemos planteado como ejemplo (9.720 euros anuales), resultaría que cada uno de los miembros debe mantenerse con

**3. Añaden diversidad de restricciones para la obtención de la RGC.** Estas, en algunos casos, parecen desvirtuar el objetivo propio de la RGC (en concreto, el GP Partido Popular, vincula la prestación a la obligación de no practicar la mendicidad). Entre ellas, el GP Convergencia y Unió plantea que los titulares de la misma deban tener un mínimo de edad de 25 años, como también una falta de ingresos que se haya originado, como mínimo, 6 meses antes de solicitar la prestación (este grupo también plantea que la prestación resultará incompatible con otras prestaciones económicas que tenga reconocidas la persona titular, o vincula la misma a que no podrá suponer un incremento de más del 10% de la partida presupuestaria destinada a la financiación de la misma respecto a la del año anterior). El GP Esquerra Republicana de Cataluña, por su parte, estipula en sus enmiendas que la prestación resulte incompatible con otras prestaciones de la Seguridad Social a las que puedan tener derecho las personas beneficiarias.

## **5 Principales diferencias entre la iniciativa legislativa popular y el Acuerdo adoptado y la plasmación del mismo en la Ley catalana 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía**

En este apartado, nos centraremos en el pacto que se llevó a cabo entre la Comisión Promotora y el Departamento antes mencionado,<sup>36</sup> el cual entró en vigor el 15/09/2017 a través de la aprobación de la Ley 14/2017, de 20 de julio. El Acuerdo, aparte de aumentar la cuantía de la prestación respecto a las RMI actuales, reconoce la RGC como un derecho subjetivo. Los principales cambios sustanciales que advertimos entre la Proposición y el Acuerdo<sup>37</sup> que da origen a la Ley 14/2017 son:

### **Requisitos personales**

**1. Plazo “de necesidad” para solicitarla:** la proposición de Ley preveía en su artículo 6 *d*) que la falta de recursos que motivaba la concesión de la RGC debía darse por lo menos 4 meses antes de poderla solicitar. Este plazo, duramente criticado por la situación de desamparo que genera al prestatario, se amplía con ocasión del pacto suscrito a 6 meses (punto 2). Además, la Ley (art. 7.1 *d*)) añade al anterior plazo que la situación que lo faculta “debe continuar existiendo mientras se tramita el procedimiento de la concesión y percepción de la prestación”.

**2. Edad:** mientras que en la Proposición se establecía la posibilidad de acceder a la RGC a partir de los 18 años, en la Ley se establece una edad límite genérica de 23 años (art. 7.1 *a*)).<sup>38</sup>

**3. Requisitos de residencia:** la proposición de Ley (art. 6 *c*)) exigía como requisito una residencia continuada en Cataluña de 12 meses (permitiendo únicamente salidas un máximo de un mes en un periodo de 12 meses), el Acuerdo final (art. 7.1 *c*) de la Ley) exige 24 meses continuados y no interrumpidos, además de especificar la exigencia de residencia legal.

El Acuerdo, a su vez, añade que si se comprobase el aumento de un 10% en las solicitudes de RGC y se acreditase que se ha producido un “efecto llamada”, el periodo mínimo exigido podrá ampliarse a 36 meses (art. 23.2 *b*) de la Ley). En cuanto a este último requisito se faculta a la Comisión de Gobierno de la RGC (organismo creado *ad hoc*) a controlar e informar si se da dicho aumento (art. 23.2 *b*) de la Ley).

**4. Limitaciones del derecho a recibir la prestación:** la Ley incluye en su artículo 7.2 ciertas limitaciones para poder solicitar la RGC: el cese voluntario de la actividad laboral dentro de los doce meses anteriores

---

270 euros mensuales.

<sup>36</sup> Dado el reparto de escaños actual, cuenta con mayoría parlamentaria aunque el texto está pendiente de votarse en el Parlamento, donde se trasladará el Acuerdo según se indica en el punto 16 del mismo. Desde hace meses, también cuenta con el apoyo del resto de grupos parlamentarios de izquierdas del Parlamento, como también de los sindicatos mayoritarios y de numerosas organizaciones cívicas y sociales.

<sup>37</sup> Cabe destacar que la Generalidad en su página web detalla aspectos que no se encuentran en el Acuerdo suscrito, como, por ejemplo, se especifica que los beneficiarios de la RGC serán “todas aquellas personas mayores de 23 años con dos años de residencia en Cataluña y que hayan agotado todas las prestaciones y no tengan un patrimonio superior a la primera residencia”.

<sup>38</sup> El propio artículo establece que se tendrá derecho a la prestación con 18 años si concurre alguna de las siguientes situaciones: tener hijos menores o discapacitados a cargo, ser huérfano de los dos progenitores, ser víctima de la violencia machista o cualquier otra circunstancia que se establezca por reglamento.

a la solicitud, el despido que comporte una indemnización o prestación equivalente,<sup>39</sup> cuando se hayan recibido durante los cinco años siguientes prestaciones públicas indebidas, cuando no se hayan reclamado judicialmente prestaciones por alimentos o compensatorias a las que se tengan derecho, cuando se ostente patrimonio inmobiliario o mobiliario.

### **Cuantía, compatibilidades y condicionamiento de la RGC**

**1. Cuantía de la prestación:** la proposición de Ley contemplaba como cantidad de la prestación la suma del 70% del cómputo anual individual de la RGC por cada miembro familiar añadido (independientemente de número de miembros). Se equipara la RGC al IRSC, siendo el porcentaje de incremento descendiente en función del número de miembros que integren la unidad familiar. Además, se incluyen en dicho importe mensual los 150 euros que, como veremos, tienen carácter de prestación condicionada al seguimiento de un plan de inclusión social o de inserción laboral.

	Importe mensual	Importe anual	% IRSC
1 persona	663.98	7967.73	100
2 personas	995.97	11951.60	150
3 personas	1095.97	13151.60	165
4 personas	1195.97	14351.60	180
5 personas o más	1208.44	14501.28	182

Tabla 2. **Fuente:** acuerdo firmado por la Comisión Promotora y el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

El artículo 18 de la Ley especifica la dependencia de la cuantía de la RGC al IRSC anual, siendo el 100% de dicho indicador el destinado a unidades familiares de un solo miembro y el 150% del mismo a unidades familiares de dos miembros. Del segundo al quinto miembro de la unidad familiar se añaden 100 euros mensuales (en el Acuerdo se expresa por “cada hijo, hasta un máximo de tres”).

En cuanto al pago, el artículo 19 únicamente destaca que le corresponderá la competencia del mismo al “departamento competente”. Entre otras características también previstas en el anterior Acuerdo, en el mismo precepto se destaca como la RGC no deberá declararse por sus perceptores, ya que sus importes no tributan por el impuesto sobre la renta de las personas físicas (art. 19.2 de la Ley).<sup>40</sup>

**2. De la supletoriedad a la subsidiariedad:** la proposición de Ley se refiere en su artículo 4 concretamente a la RGC como supletoria de todo tipo de ingreso de carácter económico e ingresos provenientes de prestaciones, los cuales no podrán ser superiores a los mínimos garantizados que equivalen a la cuantía del IRSC. El Acuerdo y la Ley 14/2017 limitan mucho la supletoriedad, sobre todo en cuanto a la percepción de rentas del trabajo. El Acuerdo, en su punto 7, detalla su compatibilidad concreta con la percepción de rentas del trabajo a tiempo parcial (compatibilidad que concluye ante la implantación total de la RGC en el 2020), limitándolas a:

- a) Familias monoparentales con trabajos parciales antes de recibir la RGC podrán obtener la prestación entre 2017 y 2020 siendo la RGC la diferencia entre las rentas percibidas del trabajo y la prestación.
- b) Beneficiarios de la RMI (compatibilizándola con rentas del trabajo), siempre que los ingresos sean inferiores al umbral previsto, podrán obtenerla por la diferencia con las rentas del trabajo hasta el año 2020.

Su punto 10 se refiere al carácter subsidiario de la RGC respecto a cualquier otra prestación siempre y cuando estas sean inferiores a la RGC (si no, no podrá percibirse esta última).

<sup>39</sup> En este supuesto se podría conceder provisionalmente la RGC hasta la futura recepción de la indemnización, momento en que se debería proceder a su devolución y actualizar la solicitud si tuviesen derecho a la misma.

<sup>40</sup> Esto ya se cumplía para la RMI hasta un importe máximo anual conjunto de 1,5 veces el indicador público de rentas de efectos múltiples, tal y como prevé el artículo 7 y) de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 35/2006, de 28 de noviembre).

La disposición transitoria cuarta de la Ley establece algunos supuestos de compatibilidad de la RGC con algunas rentas del trabajo de carácter parcial,<sup>41</sup> a destacar cuando estas se obtengan de un contrato de trabajo a tiempo parcial con ingresos inferiores al importe correspondiente a la RGC, donde la prestación supondrá la diferencia entre la renta del trabajo y el importe de la prestación.

Por último, cabe destacar una reforma introducida en la Ley 14/2017, por la Ley 3/2018, de 23 de octubre, que modifica el artículo 7.1 e) introduciendo una excepción para las personas sin hogar y las mujeres víctimas de violencia machista, quienes sí podrán compatibilizar la RGC con la recepción de otro tipo de prestaciones públicas (siempre que cumplan los otros requisitos).

**3. Condicionamiento:** la proposición de Ley no condicionaba la prestación (art. 2) a la participación en ningún tipo de actividad de inserción laboral o social (salvo la contradicción en su artículo 9, anteriormente comentada), el Acuerdo consta de dos prestaciones (art. 2 de la Ley):

- La prestación garantizada no condicionada (en los términos ya referidos).
- Una prestación complementaria de 150 € para la inclusión social o para la integración laboral. Evaluable periódicamente y de forma individualizada (punto 9 del Acuerdo). Esta será compatible con un puesto de trabajo a tiempo completo durante 6 meses (este aspecto se excluye en los artículos 3 y 4 la Ley).

Por otra parte, sigue sin poderse rechazar un trabajo adecuado a tiempo completo o parcial (punto 15 del Acuerdo), lo que comportaría la pérdida de la prestación (a la vez que debe acreditarse que no se ha rechazado un trabajo como requisito para percibirla). El artículo 20 de la Ley incluye la obligación de suscripción de un acuerdo de inclusión social o laboral por parte de los titulares de la prestación complementaria de activación e inserción que “defina las acciones específicas adaptadas a las necesidades de cada miembro”.

### **Gestión y distribución de la renta garantizada de ciudadanía**

Mientras la proposición de Ley dedica seis artículos a la gestión administrativa de dicha RGC (arts. 17-22) junto a su disposición transitoria única, el Acuerdo Final tan solo esboza algunos detalles. La Ley 14/2017 ha venido a mitigar este defecto en varios de sus artículos.

Proposición de Ley: menciona cómo las administraciones públicas locales y la Administración de la Generalidad de Cataluña serán las responsables de la tramitación y gestión del derecho a la prestación de RGC. Solicitud que resolverá y pagará la Generalidad a través de su departamento competente en materia de servicios sociales. Su disposición transitoria única expone que tendrán derecho a la prestación, los beneficiarios de la RMI,<sup>42</sup> los cuales pasarán a percibir la RGC con efectos del día de entrada en vigor de la Ley (competecerá a la Administración comprobar que se cumplen dichos requisitos).

El Acuerdo adoptado es más nimio aún si cabe en estos aspectos. Se anuncia la creación de una Comisión de Gobierno integrada de forma paritaria, por representantes de la Administración de la Generalidad y con la participación de agentes sociales, económicos, entidades del tercer sector y entidades representativas del trabajo social y con asignación de funciones de control esencialmente. En cuanto al acceso a la misma, se especifica como los beneficiarios actuales de la RMI recibirán automáticamente la prestación (sin que en ningún caso puedan percibir menos que la prestación actual), mientras que el resto de potenciales beneficiarios deberán iniciar el procedimiento administrativo a través de la solicitud correspondiente.

La Ley 14/2017 enmienda la escasez de detalle del Acuerdo y establece en su artículo 8 todos los datos que deberán acreditar las unidades familiares solicitantes de la RGC y mediante qué documentos deberán hacerlo. En cuanto a la financiación de la prestación se carga a los presupuestos de la Generalidad (disposición final segunda de la Ley) y se establece que será esta, a través de sus departamentos competentes —no especificados— la que se encargará de su pago (art. 17 de la Ley). En cuanto a las administraciones competentes, se asignan competencias a las siguientes (art. 21-23 de la Ley 14/2017):

<sup>41</sup> Por ejemplo, familias monoparentales con hijos a cargo o personas que ya compatibilizasen trabajos parciales con las rentas mínimas de inserción anteriores.

<sup>42</sup> Es decir, las personas titulares de derechos en aplicación de la Ley 10/1997, de 3 de julio.

- Departamento con competencia en materia de prestaciones sociales: resolución de solicitudes de RGC.
- Servicio Público competente en materia de empleo: recepción de las solicitudes de RGC, la elaboración y el acuerdo del plan de inserción laboral y la orientación y el seguimiento de este plan.
- Servicio Público competente en materia de servicios sociales: elaboración y acuerdo del plan de inclusión social y orientación y seguimiento de este plan.
- Departamento competente en materia de prestaciones sociales que determine el Gobierno de la Generalidad: gestión económica y administrativa, entre otras, y la resolución, suspensión, retirada y pago de la prestación correspondiente.
- Comisión Interdepartamental creada por el Gobierno de la Generalidad: gestión de la planificación, evaluación y orientación.
- Comisión de Gobierno de la RGC: analizar la evolución de los expedientes, el comportamiento de la demanda y los efectos sobre el mercado de trabajo (compatibilidades de la RGC con trabajos a tiempo parcial, efecto llamada, evaluar la tasa de cobertura).

## 6 Conclusiones y problemas en la implementación de la Ley 14/2017

Del estudio llevado a cabo hasta el momento cabe extraer dos conclusiones esenciales. La primera de ellas es que la Ley acaba siendo una prolongación de las antiguas rentas mínimas de inserción. Bajo un gran condicionamiento laboral, la RGC que finalmente aprobó el Parlamento, desvirtúa, por exceso de requisitos y defecto de cuantías, gran parte de las pretensiones originarias de la proposición de Ley. Aparte de hacer suyas algunas de las enmiendas propuestas por algunos de los grupos parlamentarios, la Ley reduce la cuantía de la prestación a núcleos familiares de a partir de una persona (algo que resulta mucho más acuciante respecto a la proposición de Ley, a partir de los dos integrantes de la unidad familiar). En este sentido, se vislumbran ciertas dificultades para que unidades familiares de más de dos miembros puedan subsistir con la prestación que se ofrece en la Ley (1.195,97 euros mensuales para unidades familiares de cuatro personas —Acuerdo—, respecto a los 2.058 que proponía el proyecto de Ley), ya que únicamente se añaden 100 euros mensuales por hijo, hasta un máximo de tres, algo que no solo contrasta con la proposición de Ley originaria, sino que parece claramente insuficiente para la manutención de los mismos. J. A. Noguera (2017) ya valoró en su día el Acuerdo considerándolo un logro importante, aunque destacó cómo las cuantías de la RGC (art. de 16 de mayo de 2016) representaban el punto más dudoso del acuerdo, al vincularse las mismas al IRSC, teniendo en cuenta que dicho indicador está congelado desde el 2010.

En cuanto al condicionamiento de la RGC a la búsqueda de trabajo, lo que anteriormente solo era una contradicción en la proposición de Ley (no poder rechazar una oferta adecuada de trabajo), en la Ley (art. 18.4) no solo se reafirma, sino que se genera una prestación complementaria de 150 euros condicionada a dicha búsqueda. Esta prestación complementaria acaba irradiando y condicionando a toda la RGC ya que el importe de la misma se considera integrado en la cuantía total de la prestación, como así se expone en el punto 4 del Acuerdo (esto reduce el importe no condicionado para una persona individual a 513,98 euros mensuales). Respecto a este condicionamiento, el mismo Noguera (2017) critica el hecho de que no se permita compatibilizar la percepción de RGC con un trabajo parcial, lo cual desincentiva la búsqueda de empleo, y aleja a la RGC de ser una medida “activadora”. El autor destaca que “la compatibilidad consiste en completar la diferencia entre el salario por el contrato a tiempo parcial y la cuantía de la RGC que corresponde. Como saben todos los expertos en política social, eso supone una ‘trampa de la pobreza’ de libro”<sup>43</sup> y atribuye esta circunstancia a que el Departamento de la Generalidad ha introducido estas modificaciones limitadoras por una cuestión de control presupuestario (muy en sintonía con las dudas que planteaba el catedrático de economía Oriol Amat Salas respecto a la sostenibilidad presupuestaria de la Proposición, en su intervención como experto en sede parlamentaria). Con ello, cabe concluir que no se rompe completamente con las RMI como así se proponía la Comisión Promotora de dicha Ley.

43 Noguera (2017) lo ejemplifica afirmando que “si por cada euro de ingreso salarial se me descontase un euro de prestación, mi incentivo a trabajar (o a aumentar mis horas de trabajo) es cero”.

La segunda conclusión parte de observar la ambigüedad con la que se aborda en la Ley la gestión de esta prestación. El propio Acuerdo, que ya reconocía en su día las dificultades administrativas y de gestión que conlleva la implantación de dicha RGC, prevé que el despliegue de la misma se alargue hasta el 2020. El régimen transitorio (que oscilará entre el 85% y el 100% de la prestación) es el estipulado en el siguiente cuadro (incluido en la disposición adicional tercera de la Ley):

Miembros unidad familiar	2017, 15 de setiembre		2018, 15 de setiembre		2019, 15 de setiembre		2020, 1 de abril	
	IMPORTE	%IRSC	IMPORTE	%IRSC	IMPORTE	%IRSC	IMPORTE	%IRSC
1 adulto	564	85%	604	91%	644	97%	664	100%
2 adultos	836	126%	896	135%	956	144%	996	150%
3 adultos	911	137%	971	146%	1.031	155%	1.096	165%
4 adultos	986	148%	1.046	157%	1.106	166%	1.196	180%
5 adultos	1.061	160%	1.121	169%	1.181	178%	1.206	182%

Tabla 3. **Fuente:** acuerdo firmado por la Comisión Promotora y el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

Cabe tener presente que dado que ningún prestatario que actualmente reciba la RMI podrá obtener menor cuantía al recibir la RGC (según se especifica en el punto 5 del acuerdo), este régimen transitorio no será de aplicación cuando fruto del mismo se pudiese caer en dicha circunstancia.<sup>44</sup>

Para comprobar los temores iniciales sobre la parquedad legislativa en cuanto a la gestión de la prestación, debíamos esperar a un momento como el presente. Un año y medio después de la Implementación de la RGC, ya podemos hacer un balance inicial sobre la misma.

En este sentido, partiendo de la propia disposición adicional séptima de la Ley, que establece la obligatoriedad de un informe por parte del Gobierno sobre la aplicación y efectividad de la RGC (registrado el 28 de diciembre de 2018),<sup>45</sup> queremos hacer una breve referencia a la implementación de dicha política pública en su periodo en vigor. En su informe, el Gobierno de la Generalidad repasa el primer año de implementación de la RGC destacando aquellos problemas técnicos, informáticos y de personal que los diferentes organismos fueron encontrando durante los primeros meses desde la aprobación de la Ley, y como en los subsiguientes meses se fueron solventando.

En cuanto al desarrollo reglamentario (la propia Ley dispone un plazo de tres meses desde su aprobación para iniciar los trámites para su despliegue —disposición final primera—) y a la creación de una Comisión de Gobierno (plazo de 5 meses desde la entrada en vigor de la Ley —artículo 23—), estos no se han implementado. El documento confeccionado por el Gobierno justifica, para el primero, que “la complejidad del contexto político presente imposibilitó la tramitación del reglamento con más antelación, primero por la aplicación del artículo 155 y más adelante por la dilatación en el tiempo de formación de un nuevo gobierno” y respecto a la Comisión del Gobierno que “debido a la aplicación del 155 no se pudo avanzar en el decreto de creación de la Comisión de Gobierno de acuerdo con los plazos” (págs. 73 y 74 del informe). El balance de dicho informe pese a ser positivo, destaca que en septiembre de 2018 se habían valorado únicamente el 74% de las solicitudes, habiéndose aprobado el 10% de las solicitudes recibidas (concretamente, 5.000), mientras que un 74% fueron denegadas y un 11% desistidas por el solicitante (pág. 88 del informe). El propio informe argumenta que las solicitudes denegadas se debieron a un efecto llamada.

Respecto a datos más actualizados, el Gobierno de la Generalidad se ha mostrado optimista en su última publicación<sup>46</sup> que contempla los datos desde el 15 de setiembre de 2018 al 11 de enero de 2019, periodo en el

<sup>44</sup> La RMI en Cataluña actualmente oscila, según las circunstancias del prestatario, entre los 105 euros mensuales y los 645 euros mensuales aproximadamente.

<sup>45</sup> *Renda Garantida de Ciutadania. Informe d'aplicació i efectivitat.* <https://www.rendagarantidaciutadana.net/files/informegovernRGC28DES2019.pdf>.

<sup>46</sup> Esta se ha llevado a cabo por el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. *Renda Garantida de Ciutadania. Principals dades sobre la implementació de l'RGC. Dades de 15 de setembre de 2018 a 11 de gener 2019.* Los datos de dicho informe se recogen por el *Diari de Girona* en noticia de 30 de enero de 2019. Enlace: <https://www.diaridegirona.cat/comarques/2019/01/30/74->

que valoró 11.000 solicitudes para cobrar la RGC, aumentado el porcentaje de aceptadas hasta el 21% de las mismas (con una consecuente caída de las denegaciones, desde cifras cercanas del 70% al 56%).

Por otro lado, la Comisión Promotora de la RGC y diversas entidades sociales se han mostrado más escépticas sobre dicha implementación, denunciando varios problemas en la aplicación de la Ley. Son un ejemplo de ello las declaraciones de Sonia Fuertes, vicepresidenta de la Mesa del Tercer Sector, que denunció la complejidad en los trámites, los expedientes “en espera” y cuestionó la veracidad de los desistimientos del usuario alegados por la Generalidad.<sup>47</sup> Por otra parte, Diosdado Toledano, representante de la Comisión Promotora de la Renta Garantizada de Ciudadanía y uno de los comparecientes durante su tramitación legislativa, calificaba<sup>48</sup> de “incumplimiento sistemático” la implementación de la Ley, llegando a exigir una auditoría independiente sobre el despliegue normativo. Algunas de sus denuncias aludían a las “trampas administrativas”, acusando a la Administración de no notificar a los interesados los documentos que debían aportar para, posteriormente, dar por desistida la solicitud de la RGC. A su vez, aludía tanto a la lentitud en la implementación de la Ley y al “ridículo” número de aprobaciones respecto al total de solicitudes, como también al carácter engañoso de las cifras oficiales proporcionadas, al concluir que la Administración sumaba las aceptaciones de la RGC a los complementos de pensiones no contributivas.

Respecto a dicha implementación también se pronunció el Defensor del Pueblo de Cataluña (Síndic de Greuges), Rafael Ribó, en su informe anual de 2018,<sup>49</sup> el cual dista mucho del informe de la Generalidad. Ribó denuncia que “la demora en la resolución de la concesión de ayudas de primera necesidad, de la RGC u otras prestaciones agrava aún más la situación de personas en situación de vulnerabilidad pudiendo generar consecuencias en otros ámbitos” (pág. 25). A su vez, numera en 680 las quejas recibidas por la RGC en el año 2018, representando el 64,5% del total de las recibidas en el ámbito de los servicios sociales (pág. 26). Entre las principales denuncias del Síndic cabe destacar las “ausencias significativas en la información que se facilita a las personas interesadas”, el hecho de que “la regulación de la Ley en diversos aspectos es poco precisa y da lugar a interpretaciones confusas” y la necesidad de que esta sea compatible con rentas del trabajo (pág. 108). Por todo ello, reivindica la necesidad de desarrollar el Reglamento (pág. 109).

En cuanto a la gestión, el Síndic alude a que “la aplicación que se ha hecho [...] es restrictiva y la forma de gestionar estas prestaciones genera incertidumbres importantes” (pág. 107) y considera que esto se manifiesta, por ejemplo, en la existencia de una única solicitud para dos tipos de prestaciones, sin diferenciarse cuál de ellas se solicita. Respecto a las resoluciones de concesión de la RGC expone que no siempre identifican con claridad cuál ha sido la prestación concedida, ni tampoco incluyen los datos básicos que determinan el contenido de la prestación o las que se han tenido en cuenta para resolver (pág. 107). Este último factor impide que “las personas puedan oponerse a la decisión con garantías y contradecir de manera ajustada la valoración de la Administración y, en definitiva, genera indefensión” (pág. 107). En otro orden, Ribó manifiesta que se han observado demoras importantes en la resolución de los procedimientos y considera que una de las causas que lo explica es la ausencia de medidas adecuadas para atender el volumen de solicitudes generadas. Otras de las críticas a la Administración son, por ejemplo: las excesivas resoluciones que declaran el desistimiento y archivan procedimientos por falta de documentación, el excesivo requerimiento de documentación sin concretar el motivo o las denegaciones de RGC incorrectas e injustificadas basándose, la Administración, en causas no previstas en la Ley (pág. 108).

De todo lo expuesto, constatamos, por un lado, que el carácter emancipador y de empoderamiento que pregonaba la declaración de intenciones de la Comisión Promotora, así como la pretensión de asegurar una vida digna que se plasmaba en la proposición de Ley respecto a la RGC, parece quedar limitado a la implantación de una herramienta útil para combatir situaciones de pobreza grave. La Ley 14/2017, pese a ser un avance respecto a anteriores prestaciones, ha limitado las pretensiones superadoras que tenía la

---

[negatives-peticions-duna-renda/959629.html](https://www.sindic.cat/negatives-peticions-duna-renda/959629.html).

47 Estas declaraciones fueron recogidas por *El Periódico* de Catalunya en fecha 11 de febrero de 2019. Enlace en: <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20190211/sindic-tercer-sector-acusan-govern-poner-trabas-renda-garantizada-7298406>.

48 Estas declaraciones fueron recogidas por *El Periódico* de Cataluña en fecha 22 de noviembre de 2018. Enlace en: <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20181122/comision-renda-garantizada-exige-auditoria-sobre-incumplimientos-ley-7162605>.

49 Informe al Parlament de 2018. Síndic, el Defensor de les Persones. Enlace en: [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/5990/Informe%20al%20Parlament%202018\\_cat\\_def.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/5990/Informe%20al%20Parlament%202018_cat_def.pdf).

proposición de Ley, dejando varios interrogantes pendientes, algunos de los cuales podremos ir resolviendo a medida que la RGC se consolide en nuestro sistema de prestaciones.

Por otro lado, quedan patentes evidentes dificultades para implementar la propia Ley, por motivos políticos de gestión y presupuestarios. Habrá que esperar para evaluar cómo se han solventado las lagunas legislativas y los evidentes problemas administrativos, tanto de gestión como de procedimiento, para las concesiones y resoluciones de solicitudes de la RGC. Un primer paso debería ser el ya anunciado desarrollo reglamentario que, aunque la disposición final primera de la Ley dispone que su despliegue debería haberse iniciado a los tres meses de la aprobación de la Ley, aún estamos a la espera de su propuesta y tramitación (hecho que el Síndic califica de “ausencia relevante” en su informe). En este sentido, consideramos útil un estudio pormenorizado de otras fórmulas que, siendo más ambiciosas conceptualmente que la RGC, suponen un menor gasto presupuestario en cuanto a su gestión, la cual, además, resulta más sencilla. No siendo el objeto del presente escrito, el impuesto negativo sobre la renta y otras propuestas derivadas podrían suponer un revulsivo al sistema de prestaciones aún por explorar.

Por todo ello, cabe reconocer que tanto la proposición de Ley como la Ley de RGC suponen un paso más en el desarrollo de prestaciones no condicionadas al deber de trabajar aunque, como ha podido constatarse en estas líneas, quedan aún muy lejos del fundamento teórico y práctico que conlleva una RB. Veremos si en un futuro se dan las condiciones para implementar prestaciones emancipadas de las obligaciones laborales (influenciadas por factores tan diversos como la robotización, la precarización y voluntad de empoderamiento del trabajador, las altas tasas de paro o las desigualdades acuciantes...) o si, por el contrario, existe un retorno a las RMI de clara vinculación y condicionamiento laboral. De este análisis extraemos que la propia RGC se ha quedado a medio camino de los ambiciosos objetivos de los que partía la ILP inicial, no solo por la existencia de un condicionamiento laboral evidente, con el consecuente anclaje en la concepción de la RMI que esto supone, sino también por los problemas de implementación descritos que han impedido el despliegue efectivo de la RGC.

## Referencias bibliográficas

- Añón, María José, y Miravet, Pablo. (2006). El derecho a un ingreso y la cuestión social de las mujeres europeas. En Gerardo Pisarello y Antonio de Cabo (eds.), *La Renta Básica como nuevo Derecho Ciudadano* (p. 101-127). Madrid: Editorial Trotta.
- Arcarons, Jordi, y Boso, Alex. (2005). *La renda bàsica de ciutadania. Una proposta viable per a Catalunya*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- Bascetta, Marco, y Bronzini, Giuseppe. (2006). La Renta Universal en la Crisis de la Sociedad del Trabajo. En Gerardo Pisarello y Antonio de Cabo (eds.), *La Renta Básica como nuevo Derecho Ciudadano* (p. 165-200). Madrid: Editorial Trotta.
- Calero, Jorge. (2003) *Un Debate Acerca De La Renta Básica Garantizada*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Fumagalli, Andrea. (2006). Doce tesis sobre la renta de ciudadanía. En Gerardo Pisarello y Antonio de Cabo (eds.), *La Renta Básica como nuevo Derecho Ciudadano* (p. 35-68). Madrid: Editorial Trotta.
- Moreno, Luis, y Marí-Klose, Pau. (2013). Bienestar Mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición. En Eloísa del Pino y María Josefa Rubio (eds.), *El Estado del Bienestar en la Encrucijada* (p. 126-146). Madrid: Editorial Tecnos.
- Noguera, José Antonio. (2002). Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar. *El vuelo de Ícaro: Revista de Derechos Humanos, Crítica Política y Análisis de la Economía*, (2/3), p. 108-126.
- Noguera, José Antonio. (2017) *L'acord per la Renda Garantida a Catalunya: una avaluació d'urgència*. Artículo publicado en el portal web Llei Engal. [en línea]. <http://lleienegal.cat/avaluacio-urgencia-rgc> [Consulta: 25 de junio 2017].

- Pautassi, Laura, y Rodríguez, Corina. (2006). Ingreso Ciudadano y Equidad de Género: ¿Modelo para Armar?. En Gerardo Pisarello y Antonio de Cabo (eds.), *La Renta Básica como nuevo Derecho Ciudadano* (p. 126-155). Madrid: Editorial Trotta.
- Pisarello, Gerardo, y De Cabo, Antonio. (2006). La renta básica como derecho ciudadano emergente: Elementos para el debate. En Gerardo Pisarello y Antonio de Cabo (eds.), *La Renta Básica como nuevo Derecho Ciudadano* (p. 9-19). Madrid: Editorial Trotta.
- Rallo, Juan Ramón. (2015). *Contra la Renta Básica: Por qué la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos*. Barcelona: Editorial Deusto.
- Van Parijs, Philippe, y Vanderborght, Yannick. (2015). *La Renta Básica*. Barcelona: Editorial Ariel.