

Nombre y apellidos de autor/a principal y del resto de autores:

Ana Llarena Conde

M<sup>a</sup> Begoña García Santiago

Mar Salvador Avila

Mail de contacto público: anallare@hotmail.com

Título de la Comunicación ***¿gestionar o intervenir? actuación profesional de los trabajadores sociales como garante de los derechos de la ciudadanía.***

### **RESUMEN**

En el año 2014 unas trabajadoras sociales de un distrito de Madrid, deciden informar a un conjunto de ciudadanos, solicitantes de RMI, sobre los derechos administrativos que les asisten en relación a dicha prestación

En esta comunicación se presenta el proyecto y se reflexiona sobre los resultados obtenidos. Todo ello enmarcado en el convencimiento que lo público, sus profesionales y la legislación, es garante de derechos e igualdad social.

**Palabras clave:** Renta Mínima de Inserción, Recurso de Alzada, Atención Social Primaria, Compromiso Sociopolítico, Derechos Sociales,

**Keywords:** Minimum Insertion Income, Appeal procedure, Primary Social Care, Sociopolitical Commitment, Social Rights.

### **INTRODUCCIÓN**

En época de crisis, y a veces sin ella, los recortes en Servicios Sociales son de sobra conocidos. Pero, ¿pueden existir otras formas más sutiles de disminuir el gasto público? En el caso de la Comunidad de Madrid y la prestación de Renta Mínima de Inserción podríamos pensar que sí, cuando observamos cómo en 2013 y 2014 el tiempo de resolución de los expedientes ha llegado a 14 meses o vemos la ingente documentación que la

administración requiere, haciendo que el proceso se alargue y, en ocasiones, sea tan farragoso que los ciudadanos desistan a continuar con su solicitud.

El legislador introduce en el propio texto normativo un medio para poder actuar ante esta “sutileza” de la administración. Este es el “Recurso de alzada”. Pero ¿Se conoce esta garantía legal por parte de los profesionales y responsables de Atención social primaria?, ¿Se promueve su uso? ¿Ha de hacerlo un jurista?, ¿es realmente efectivo?

¿Y otras figuras existentes para proteger y defender los derechos fundamentales y supervisar la actividad de la Administración como el Defensor del Pueblo, se conocen? ¿Qué papel tienen lxs trabajadores sociales en esto? Si tenemos en cuenta que la tardanza en la resolución de las solicitudes de RMI no sólo elimina la posibilidad de tener unos ingresos económicos para la atención de las necesidades básicas de las familias sino que también imposibilita el acceso a las medidas de inserción que la ley recoge y a otras medidas sociales que en la Comunidad de Madrid están vinculadas a la RMI, el uso de todos los medios disponibles para su consecución debería ser una obligación profesional no debatible, siempre y cuando sea – lógicamente- efectivo.

El proyecto cuyos resultados exponemos a continuación nace desde la creencia de las autoras de que las Trabajadoras Sociales de Atención Social Primaria, además de realizar nuestra competencia en la información e instrucción de los expedientes de RMI, tenemos la responsabilidad de ser un apoyo que posibilite el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos, así como de promover la capacidad de reclamarlos.

## **FUNDAMENTACIÓN**

El artículo 20 de Ley 15/2001 de Renta Mínima de Inserción establece que, en el plazo máximo de tres meses desde la entrada del expediente en la Consejería competente en materia de servicios sociales, debe dictarse resolución de concesión o denegación de la RMI. Dicho artículo determina

también que, si transcurrido este plazo no se hubiera producido resolución expresa, se entenderá denegada la solicitud.

Con objeto de proteger al ciudadano interesado de posibles prácticas perniciosas de la administración y de la inoperatividad de ésta que, conllevarían, como se ha dicho, a la denegación de la petición, el artículo 43 de la ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula los medios para solventarla.

Así el artículo se refiere al silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado y en su punto 1 expresa textualmente:

*“..., cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo, si llegado el plazo de resolución (3 meses), el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo”.*

Del anterior precepto se deduce claramente que para que opere el doble silencio administrativo se requiere, exclusivamente y sea cual fuere el objeto instado, un doble requisito:

- Que el administrado haya formulado una solicitud ante un órgano administrativo y éste no haya emitido resolución en el plazo legalmente establecido al efecto;
- Que contra dicho acto presunto, que no pone fin a la vía administrativa - art. 109 LRJAP-, se interponga un recurso de alzada, y que tampoco haya sido resuelto en tres meses a contar desde que el mismo tiene entrada en el registro del órgano competente para decidir.

En el [recurso de alzada](#), como instrumento de actuación, es donde se sustenta la práctica de esta experiencia.

## **PRESENTACIÓN DEL PROYECTO**

El proyecto se inicia con las personas de las que existía constancia en el centro de Servicios Sociales Puerta de Toledo (Distrito Centro-Madrid) que

habían solicitado RMI entre el 1 de enero de 2014 y el 23 de junio de 2014 y que seguían teniendo al Centro como referencia. Eran 77.

La población diana que se elige como sujetos de la acción del proyecto serán los que reciben información, en uno de los 4 grupos desarrollados o individualmente, sobre la posibilidad de presentar recurso de alzada. Estas son 57 personas

El resto de personas (20) no se incluyen en el ámbito de acción del mismo convirtiéndose, de este modo, en un grupo control que sirve para hacer una comparación intergrupos.

En los grupos y en la intervención individual se informaba sobre la naturaleza y el cómo presentar un recurso de alzada. También sobre como presentar una [queja a la Defensora del Pueblo](#) y una [queja ante la Consejería de Asuntos Sociales](#).

De este modo se transmitía al ciudadano todos los instrumentos con los que cuenta para hacer valer sus derechos.

En el proyecto sólo se ha recogido datos directos en relación a los Recursos de Alzada. Esto se debe a que se contaba con un instrumento fiable para la recogida de datos, como es el programa informático de rminweb y a que el Recurso de Alzada, por Ley, tiene efectos directos sobre la resolución de los expedientes, hecho que no ocurre con el resto de la información facilitada.

Paralelamente a la acción directa con los ciudadanos participantes, las autoras facilitaron a otras trabajadoras sociales de la Comunidad de Madrid, los instrumentos y plantillas usados con objeto de generalizar la practica. Y, a través de distintos mecanismos se ha dado a conocer a la profesión los resultados obtenidos

## **RESULTADOS**

De las 57 personas previstas como población diana, son informadas 47, de las cuales 27 presentan recurso de alzada. Esto supone un 57.45% de eficacia en la información facilitada.

	Concedidas	Denegadas	archivadas	Tiempo medio a resolución
Informado presentan recurso	67 %	15%	18%	219.15 días
Informados no presentan recurso	50 %	25%	25%	322.15 días
No participan en proyecto	15 %	35%	50%	355.5 días
Comunidad de Madrid 2013	35.55%	33.6%	30.9%	No publican
Comunidad de Madrid 2014	34.4 %	35 %	30.6 %	No publican

Observando esta tabla resumen, cuando se presenta recurso de alzada con acompañamiento profesional, se pueden concluir dos cosas :

1. Se reduce ostensiblemente el tiempo de espera para resolver una solicitud
2. Aumenta sustancialmente el número de expedientes concedidos

Con todo, podemos observar que en aquellos expedientes en los que se hace uso del instrumento legal de Recurso de Alzada el tiempo medio de días transcurridos desde la solicitud hasta su resolución es de 219, 15 días que en aquellas personas pertenecientes al grupo sin conocimiento de esta vía (355,5 días) ¡¡ casi 4 meses y medio menos!!

Observamos, por tanto, que la existencia de esta medida, protectora para el administrado, conlleva de forma directa que la Administración agilice la función que tiene asignada, siendo en este caso resolver el derecho a las prestaciones reconocidas en la RMI a pesar de continuar incumpliendo el plazo legalmente establecido para su determinación.

Como no puede ser de otra forma, los resultados obtenidos informan de algo que la ley exige. La presentación del recurso de alzada influye, en el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y su resolución.

Pero los mismos datos nos informan de otra realidad que se ha producido con la presentación de los Recursos y que, por la propia naturaleza de esta figura jurídica, no debería afectar. El Recurso de Alzada únicamente debería correlacionar con el tiempo de resolución y no con el tipo de resolución. Sin embargo los datos también muestran diferencias muy significativas.

De este modo vemos que el porcentaje de solicitudes aprobadas positivamente para el interesado varían. El 69 % de las personas que presentaron recurso de alzada, tras recibir la información, vieron aprobada su pretensión, mientras que sólo se aprobaron el 15 % de las solicitudes de las personas que no participaron en el proyecto.

Este dato también muestra una diferencia significativa respecto a los datos plasmados en el “Balance 2014 de la RMI de la Comunidad de Madrid” que afirman que fueron concedidas sólo el 34.4%. Mientras que en el grupo objeto de estudio los archivados son únicamente el 18 %, en los datos de 2014 de la CM se archivan el 30.6%. Igualmente, los expedientes denegados a los que se les resuelve tras presentar Recurso de Alzada sólo son el 15%, estando la media de denegados en la CM en el año 2014 en 35 %.

En el caso de archivo de expedientes la disminución es considerable. De los ciudadanos que presentaron los Recursos sólo se les archivó el expediente a un 18%, mientras que la Comunidad de Madrid ha referenciado en 2014 haber archivado un 30,6 % (¡¡ casi el doble!!).

El archivo de un expediente puede entenderse como un cierre en falso – ni se concede ni se deniega – por imposibilidad de la Administración para comprobar los requisitos, por causas achacables a las personas solicitantes.

Estos resultados no esperados en el proyecto y constatan que el tipo de resolución que dicta la Administración tiene algún tipo de relación con el tiempo que tarda en resolverlo y, tal vez, con la existencia de recursos de Alzada, - que no olvidemos, únicamente debería incidir con el tiempo de resolución-.

El proyecto desarrollado no permite establecer relaciones causales, pero las autoras que lo suscriben sí aventuran ciertas causas, que bien podrían convertirse en hipótesis a refutar en futuras investigaciones:

- Seguimiento mucho más continuado de los expedientes tramitados por parte de las trabajadoras sociales de zona ya que requería al estar pendiente de los tiempos legalmente establecidos para la resolución y de este modo poder interponer en fecha recurso de alzada. De este modo se dio un paso adelante, haciendo un acompañamiento que, tal vez antes no se hacía tanto, entre la instrucción del expediente y su aprobación y elaboración del Plan Individual de Inserción.
- Este seguimiento hace que se intervenga sobre los requerimientos de documentación de CM en los que se solicita documentación reiterada o no establecida legalmente como necesaria para valorar un expediente. En numerosas ocasiones, cuando la Administración Autonómica solicitaba documentación, se dio respuesta por escrito, fundamentada en la normativa de RMI, exponiendo que lo solicitado no constaba en el texto legal como requisito o en el Reglamento regulador de la comunidad (por ejemplo acreditar número de cuenta bancaria abierta en la Comunidad de Madrid)
- Mayor implicación de las auxiliares de servicios sociales en el seguimiento de los requerimientos para que el ciudadano pudiera presentar la documentación en los 10 días de plazo que se daban.

Estos datos fueron difundidos en nuestro centro de trabajo, en el resto de centros de servicios sociales del municipio de Madrid y finalmente se tomó la decisión de remitirlo a las técnicas y políticas del Ayuntamiento y de Comunidad de Madrid con responsabilidad en la gestión de esta prestación, queriendo visibilizar de forma objetiva las malas praxis de la administración y desde la convicción de la incidencia política de nuestra praxis social.

Tras estas actuaciones hemos visto ciertas variaciones en relación a la gestión, resolución y visión política de la R.M.I. De este modo,

- Numerosas compañeras del Ayuntamiento de Madrid y de otros centros de servicios sociales de la comunidad nos han informado que han incorporado la presentación de recurso de alzada tras tres meses sin respuesta de la comunidad autónoma,

- En el “acuerdo de investidura entre Partido Popular y Ciudadanos en la Comunidad de Madrid del 19/6/2015” se refleja textualmente en el punto 71 “Agilizar los plazos de tramitación de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, para que en ningún caso supere los tres meses, garantizando el derecho a la prestación con la dotación presupuestaria necesaria.”
- Se ha reducido considerablemente el tiempo de tramitación y resolución de los expedientes de R.M.I., etc
- La Defensora del Pueblo, D<sup>a</sup> Soledad Becerril, ha realizado una “Recomendación” al respecto a la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid (ver anexo), además de haber formulado varios expedientes

Lógicamente, en esta evaluación del impacto, no podemos achacar esto al proyecto realizado ni a las actuaciones posteriores, aunque sería erróneo también pensar que no hayan aportado su “granito de arena”

## **PROPUESTAS**

Valoramos de forma favorable la realización de esta experiencia ya que ha supuesto el acceso a un derecho subjetivo de la ciudadanía en un periodo más reducido de tiempo y se ha incrementado el número de resoluciones favorables.

La planificación, el desarrollo y los resultados del proyecto nos lleva a proponer:

1) **A Comunidad de Madrid:** recordarle su obligación de dictar resolución sobre las solicitudes en el plazo máximo de tres meses según establece el artículo 38 del la Ley de R.M.I.

En tiempos de crisis sostenida, donde otros derechos como el desempleo o los subsidio, están llegando a su fin en muchas familias – y así se preveía -, es necesario reforzar la capacidad para dictar resoluciones en el plazo que establece la Ley.



Si se resuelven los expedientes cuando se presenta recurso de alzada - y cuya no resolución supondría la concesión sí o sí -, puede hacerse igualmente transcurridos los tres meses de su solicitud.

2) **A los servicios sociales municipales.** Estos tienen un importante protagonismo, tanto por ser quienes realizan su instrucción como por tener la competencia de informar y orientar a la ciudadanía sobre los derechos sociales y dar respuesta a las situaciones de emergencia. Vemos importante incorporar esta visión a todos los niveles de las estructuras de los servicios sociales de atención social primaria.

Desde los responsables políticos es necesario conocer la situación de las personas solicitantes de R.M.I. en el ámbito de sus competencias para coordinarse con la administración autonómica para mejorar la eficiencia y/ o exigir el cumplimiento.

Las jefaturas técnicas, han de incorporar en los centros de servicios sociales la obligatoriedad de que ninguna persona que solicite R.M.I. debe quedarse sin conocer y, en todo caso si procede, de poder presentar recurso de alzada.

Así mismo han de articular las medidas necesarias para que la atención al ciudadano sea rápida. Cuando se le requiere documentación a un ciudadano se le da un plazo de 10 días para presentar la documentación en su Centro de Servicios Sociales y, en caso de no hacerlo, la norma considera que decae en su solicitud. Las listas de espera, bajas médicas, formación, vacaciones de los profesionales de referencia, etc dificultan en gran medida que el ciudadano pueda responder en el plazo marcado. El papel del auxiliar de servicios sociales puede ser de gran ayuda en esto.

Y, por último, insistimos en la necesidad de que las trabajadoras sociales municipales, tomemos conciencia de nuestra responsabilidad en:

- Estar informadas de los mecanismos administrativos y legales que tiene la ciudadanía para acceder a sus derechos sociales.
- El seguimiento de la interposición de los mismos.
- Cumplimiento de los plazos en los trámites que corresponde a la Administración municipal, lo que conlleva modificaciones organizativas,

ya que si exigimos a Comunidad de Madrid el cumplimiento de los plazos legales, debemos dar a la ciudadanía la misma respuesta en nuestro ámbito de competencia.

- Entendiendo que nuestro papel en relación a RMI no ha de quedarse sólo en la instrucción del expediente hasta que llegue la resolución en positivo y retomemos la relación con esta prestación cuando diseñemos el PII

Como señala Fantova en su artículo sobre la gestión de los servicios sociales (2006:14) “El primer y principal reto al que tiene que responder, hoy y aquí, la gestión de servicios sociales es el reto del respeto a la dignidad y la promoción de la autonomía y el ejercicio de los derechos de sus destinatarias y destinatarios”