



RENDA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA DE LA COMUNITAT VALENCIANA

INTRODUCCIÓN

El Pleno del Observatorio de la Vulnerabilidad del Síndic de Greuges, en sesión celebrada el 9 de marzo de 2016, acordó la constitución de una comisión de trabajo para analizar la implantación de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) en la Comunitat Valenciana.

La transversalidad del asunto así como su relevancia en un momento como el actual, en el que todos los datos indican un aumento del número de personas cuyas condiciones de vida les sitúan al límite o por debajo del umbral de la pobreza, en el que las políticas públicas se han visto recortadas drásticamente en los últimos años y en el que la cohesión social se ve seriamente amenazada, justifica la decisión del Observatorio de la Vulnerabilidad.

El documento que ahora se presenta tuvo como punto de partida las recomendaciones realizadas por el Síndic de Greuges a la entonces Conselleria de Bienestar Social en la queja de oficio nº 201408311, abierta en esta institución con la finalidad de analizar la gestión de la RGC en la Comunitat Valenciana.

El análisis del citado documento así como las aportaciones y debates mantenidos en el seno del Pleno del Observatorio de la Vulnerabilidad conforman el contenido del informe cuyas conclusiones y recomendaciones se hacen llegar a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, con objeto de que sean tenidas en cuenta para la mejora de la gestión actual de la prestación, así como en la redacción de la modificación de la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de la Generalitat, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana.

No se ha pretendido realizar un texto que estuviera redactado en forma de aportaciones a la modificación de la actual Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía, aunque se hace referencia a ella. Nuestra intención ha sido aportar una visión más amplia sobre el asunto.

El contenido del informe se estructura alrededor de aquellos aspectos de la RGC que se han considerado de especial relevancia, tanto para su conceptualización como para su gestión y eficiencia.

Con carácter general se ha considerado imprescindible que cualquier actuación de la Conselleria que afecte a la gestión del programa de la RGC (modificación de la Ley, desarrollo legislativo, instrucciones internas, etc.) esté fundamentada en la evaluación objetiva de su aplicación desde 2007, en la descripción de la situación actual (expedientes sin resolver, valoración económica prevista para su resolución inmediata, etc.) y en una prospección de su futuro inmediato (diseño, finalidad e incardinación de la RGC en el Sistema de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana).

La satisfacción de las necesidades objetivas de las personas que esperan desde hace meses (incluso años) la resolución de su solicitud no admite más demoras. Se requiere un Plan de actuación que dé respuesta inmediata a las mismas. Las personas afectadas necesitan apoyos urgentes. Exigen que la actuación de la administración pública haga efectiva la satisfacción de los derechos que tienen reconocidos.

Muchas de estas personas no están incluidas en plataformas de defensa de derechos sociales o civiles. Ésta es una de las condiciones que provoca que se encuentren en situación de exclusión social. Las numerosas estructuras de participación y opinión que se están creando desde la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas no les dan cabida. Son ajenas a todos los debates previos a las modificaciones legislativas. Solo esperan actuaciones inmediatas que den respuesta a sus necesidades.

1. La RGC en el contexto de una planificación más amplia de atención a la población en situación o riesgo de pobreza y exclusión social

El impacto de la crisis y de las políticas de ajuste en los sectores más vulnerables, el avance de la pobreza y la exclusión, el aumento alarmante de los niveles de desempleo que ha acabado por cronificarse en numerosos sectores, la pérdida de ahorros en familias vulnerables, junto a la generación de empleo ultraprecario que no permite siquiera la subsistencia como consecuencia de la implantación de reformas laborales, ha puesto en el primer plano la **importancia de las llamadas rentas básicas de subsistencia**, que en las diferentes comunidades autónomas toman un nombre distinto.

Esta situación genera inevitablemente la ruptura de la cohesión social por lo que su reequilibrio requiere de la elaboración de un Plan Estratégico de Inclusión Social y Eliminación de la Pobreza, dentro del cual deberían incardinarse las políticas de rentas básicas de subsistencia (en la Comunitat Valenciana, Renta Garantizada de Ciudadanía).

El Plan Estratégico de Inclusión Social y Eliminación de la Pobreza debe atender el contenido y evaluación del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016, las distintas recomendaciones realizadas sobre la materia por el Consejo de la Unión Europea y enmarcarse en la **Estrategia Europea 2020 de reducción de la pobreza**, con los compromisos que de esto se derivan, así como en la aplicación de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030**, que también obligan a España en la lucha contra la pobreza.

Se considera necesario que, sin menoscabo de que cada comunidad autónoma elabore su Plan Estratégico, adecuándolo a sus necesidades y organización, por parte de la Administración Central se diseñe un **Plan Nacional a modo de cartera básica de servicios**, que garantice la igualdad entre las personas en todo el territorio del Estado.

La necesidad de coordinación entre las distintas administraciones públicas implicadas ha sido resaltada en el Pleno del Observatorio de la Vulnerabilidad. Se considera que en la Comunitat Valenciana, la **Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales** (creada por Decreto 238/2015, del Consell) es el espacio idóneo para la elaboración del citado Plan Estratégico.

De igual forma se considera necesaria la elaboración de planes estratégicos de ámbito local que garanticen el desarrollo de políticas de proximidad suficientemente dotadas de recursos materiales, de personal y de programas.

2. La consideración de la RGC como derecho subjetivo no vinculado a contraprestación alguna

Actualmente, la **concesión** de la prestación de RGC está vinculada al compromiso del cumplimiento de las medidas contenidas en el Plan Familiar de Inserción (PFI) y, con posterioridad a su aprobación, en el Plan de Inserción Laboral (PIL).

La modificación, actualmente en estudio, de la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía no condiciona la concesión de la prestación de RGC a la firma del PFI, que debería elaborarse en el plazo de un mes desde la concesión de la prestación, pero continúa vinculando el acceso a la prestación al cumplimiento del contenido del PFI.

El Pleno del Observatorio de la vulnerabilidad considera que la RGC debe asegurar la cobertura de necesidades materiales básicas que garanticen una vida digna de las personas. Esta consideración no debe estar vinculada a ninguna contraprestación en cuanto a cumplimiento de objetivos contenidos en el PFI o en el PIL, sobre todo teniendo en cuenta la escasa capacidad de la administración pública para elaborar y aplicar en tiempo dichos planes.

La RGC debería tener carácter de *renta básica universal no condicionada*. La concesión quedaría vinculada al cumplimiento de requisitos acreditativos de la situación de necesidad.

Ello no debe suponer la renuncia al derecho que tienen los ciudadanos y las ciudadanas a que las administraciones públicas cumplan con la obligación de la elaboración participada de planes de intervención (familiar y laboral) diseñados con objetivos evaluables y realistas, en los que exista un verdadero compromiso mutuo de las administraciones implicadas y de los perceptores de la prestación.

Para determinadas situaciones y colectivos puede estudiarse utilizar estas ayudas para generar mecanismos de incorporación social que eliminen zonas de exclusión y marginación deliberada. Incluso también para reforzar los compromisos y obligaciones familiares, sociales y cívicas. Pero **todo ello debe hacerse con cuidado, sin generar situaciones de marginación o cronificando la exclusión. La RGC parte de una perspectiva de atender a marginados, abusando del término «reinserción»**, como si se dirigiera a expresidarios o a personas no insertadas. Tanto es así que entre las contrapartidas se menciona la obligación de «no realizar actividades delictivas», algo verdaderamente llamativo en un Estado de Derecho, en el que son los jueces quienes establecen lo que es o no delito.

3. Adecuación a nuevas necesidades y problemáticas

La actual Ley no se ajusta a las nuevas situaciones de pobreza y exclusión generadas por la prolongada crisis económico financiera que ha afectado, especialmente, a colectivos que pertenecían a la llamada *clase media* y que han visto como la pérdida de trabajo y, por tanto, de recursos económicos, ha generado problemas vinculados a la falta de capacidad para mantener unas condiciones básicas de vida. Especialmente les han abocado a la pérdida de la vivienda habitual, lo que ha venido acompañado de toda una serie de dificultades que afectan a su dinámica de relación social y familiar.

Las modificaciones que se plantean en la nueva Ley no han tenido en cuenta cuestiones tales como:

- Consideración de unidad de la unidad familiar: no se contemplan las situaciones de las personas que se ven forzadas a compartir vivienda, dados los precios de los alquileres, pero que, en realidad, constituyen unidades familiares independientes.
- Exigencia de tiempo de empadronamiento: se reduce de 24 a 9 meses el tiempo exigible de empadronamiento. Esta reducción dejaría sin posibilidad de acceso a la RGC a las personas inmigrantes que no disponen de documentación.

- Mujeres extranjeras víctimas de trata o violencia de género, que no tienen su situación regularizada en nuestro país, ni han visto resuelto su expediente gubernativo en la Subdelegación del Gobierno correspondiente.
- Edad de acceso a la prestación. Tanto la actual Ley como el borrador de propuestas de modificaciones de la Ley establecen la edad mínima para poder acceder a la prestación en 25 años. No se tiene en cuenta el nivel de desempleo que afecta las personas jóvenes de nuestra comunidad autónoma.
- Personas menores extuteladas. No se toma en consideración la situación de las personas menores que han sido tuteladas por la administración y que, una vez cumplidos los 18 años, dejan de serlo, quedan en una situación de absoluta desprotección y no disponen de apoyos que les permitan su inserción social y laboral.
- La baja voluntaria en el trabajo, ya sea por cuenta propia o ajena. Debe contemplarse la situación de personas que han tenido iniciativas de autoempleo o de emprendimiento fallidas.

Las propuestas que se han presentado en el Observatorio de la Vulnerabilidad se orientan a:

- Ampliar el concepto de unidad familiar independiente, incluyendo nuevas situaciones como la descrita anteriormente.
- Exceptuar del requisito de tiempo de empadronamiento a las personas extranjeras que carecen de permiso de residencia, cuya situación de estancia en nuestro país debería poder ser acreditada a partir del informe de arraigo social.
- Establecer la edad mínima de acceso en 18 años, con una especial atención a personas menores extuteladas.
- Contemplar de manera especial la situación de los jóvenes con diversidad funcional que no disponen de apoyos para satisfacer sus necesidades y para emprender un proceso de inserción laboral.
- Valorar que la posible exclusión de personas que hayan causado baja voluntaria en su trabajo, por cuenta propia o ajena, no se haya producido tras una opción fallida de iniciativa de autoempleo o emprendimiento.

4. RGC, diversidad funcional y dependencia

Una especial consideración debe darse a la diversidad funcional y a las situaciones de dependencia. Es evidente que estos colectivos tienen mayor dificultad para lograr niveles suficientes de bienestar, entendido éste desde una perspectiva integral (trabajo, vivienda, rentas mínimas, protección social, etc.). Esta dificultad afecta tanto a las personas con diversidad funcional y/o dependencia como a quienes las cuidan.

La compatibilidad de la RGC con cualquier otra prestación que se haya asignado en función del grado de discapacidad y/o dependencia se considera imprescindible.

El Síndic de Greuges ya se pronunció al respecto en la queja nº 1317399 en la que la madre de un menor (familia monoparental) declarado en situación de dependencia

planteó que se le había denegado la prestación de la RGC por estar percibiendo la prestación por cuidadora no profesional a favor de su hijo.

El pronunciamiento del Síndic de Greuges se basó en un informe jurídico elaborado por la Abogacía General de la Generalitat (10 de febrero de 2009) con motivo de una consulta realizada por la entonces Conselleria de Bienestar Social, referida a si la pensión no contributiva (PNC) debe ser computada como ingreso para el cálculo del importe de la RGC.

El informe elaborado decía textualmente:

Dado que ni la Ley de RGC ni el Decreto de desarrollo de la misma, incluyen la PNC como uno de los ingresos excluidos de cómputo, y a sensu contrario, sólo cabe interpretar, atendiendo al sentido propio de las palabras de ambas normas, que dicha Pensión deberá ser tenida en cuenta como ingreso para el cálculo de la RGC.

No obstante lo anterior, hay que recordar que la Ley permite que el desarrollo reglamentario **establezca otros supuestos análogos a los previstos en la misma, que también sean exceptuados del cómputo**. Por tanto, nada impide que la Conselleria de Bienestar Social, si así lo estima conveniente, proponga al Consell la correspondiente modificación normativa.

El informe concluía diciendo:

La Pensión No Contributiva computa como ingreso a efectos del cálculo del importe de la RGC. En caso de que se quiera excluir la Pensión de dicho cálculo, deberá promoverse la oportuna modificación normativa, bastando su inclusión en el correspondiente Decreto del Consell, sin que sea necesario promover la modificación de la Ley.

El Síndic de Greuges recomendaba a la entonces Conselleria de Bienestar Social que, dada la especial situación de necesidad que presentaba el caso que nos ocupaba y atendiendo a la obligación de adoptar medidas de acción positiva suplementarias para aquellas personas con discapacidad que objetivamente sufran un mayor grado de discriminación o presenten menor igualdad de oportunidades, como son **los niños y niñas con discapacidad**, considerase como **no computable** a efectos de valoración de la cuantía de prestación de RGC los ingresos provenientes de la prestación para cuidados en el entorno familiar a favor del menor, procediendo a una nueva valoración de la solicitud de RGC presentada por la interesada.

De igual forma y con carácter general sugería a la Conselleria de Bienestar Social que propusiera al Consell la necesaria modificación normativa dirigida a introducir la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional entre los supuestos de prestaciones que no se computan como ingreso a la hora de calcular la RGC.

El Pleno del Observatorio asume de manera unánime la posición mantenida por el Síndic de Greuges.

5. RGC y violencia sobre la mujer

Las observaciones al borrador de modificación de la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía remiten en esta cuestión al artículo 14 del citado borrador que, a su vez,

reconoce un procedimiento abreviado para ser titular de la RGC a las víctimas de violencia (en el ámbito familiar o de género). En este sentido se someten a consideración las siguientes apreciaciones:

1. Los servicios sociales de la Comunitat Valenciana y, en particular, la red de centros de asistencia a las mujeres víctimas de violencia, condicionan en muchos casos la prestación de servicios (atención integral) a la existencia de una denuncia. Se obvia que:
 - a. en algunas circunstancias, la interposición de una denuncia puede incrementar la vulnerabilidad (riesgo) de la mujer.
 - b. las probabilidades de que se retire una denuncia se incrementan considerablemente cuando ésta se produce de forma forzada, fundamentalmente, porque durante el proceso la víctima siente que no es acompañada, ya sea por falta de respaldo de red familiar ya sea porque no cuenta con el apoyo psicológico y jurídico necesario. Así mismo, la retirada de la denuncia vuelve a incrementar el riesgo real al que se expone la víctima y anticipa procesos de victimización secundaria.
 - c. la interposición de una denuncia acontece después de que la propia víctima ha vivido un proceso de empoderamiento y éste precisa de un tiempo que debe ser compatible con la recepción de, en nuestro caso, una renta.
2. El artículo debe incluir las tres vías que la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunidad Valenciana, recoge en su art. 9 como medios de acreditación de la condición de víctima de violencia y, en consecuencia, prueba para la prestación de coberturas garantizadas en la citada Ley y, por extensión, de aquellas que incluyan la categoría de «víctimas de violencia sobre la mujer».

De forma general, la ley establece que se acredita la condición de víctima de violencia sobre la mujer con la presentación de la resolución judicial (art. 9.1) y abre dos vías «excepcionales»: el informe del Ministerio Fiscal (art. 9.2) y la presentación del atestado policial o incluso el certificado acreditativo de atención especializada por un organismo público competente en materia de violencia sobre la mujer (art. 9.3).

3. Tanto las estadísticas como el estado de la investigación demuestran que un elevado número de mujeres no interponen la denuncia. En consecuencia, limitar la percepción de la RGC a quienes interpongan una denuncia excluirá a un importante número de mujeres que, en concreto, están siendo atendidas en centros de recuperación integral o centros de emergencia (situación amparada en el art. 9.3 de la Ley integral contra la violencia sobre la mujer de la Comunitat Valenciana).
4. Por último, la conceptualización jurídica que actualmente se le otorga a las «víctimas», en sentido general, excede de la visión reduccionista que se traslada cuando dicha condición (y sus derechos) está sujeta a una denuncia (ver Estatuto de la víctima de delito, Ley 4/2015).

6. Régimen de compatibilidades

El actual régimen de incompatibilidades es el siguiente:

- Sólo podrá concederse una prestación por unidad familiar o de convivencia y para el mismo hogar independiente.
- La existencia de bienes de cualquier naturaleza.
- Percibir la RAI.
- Percibir o haber percibido de forma indebida cualquier tipo de prestación pública (en el último año).
- Haber renunciado o no hacer uso del derecho a percibir alguna pensión compensatoria y/o alimenticia.

Por Instrucción Interna de la entonces Conselleria de Bienestar Social (D.G. de Acción Social y Mayores) se añade un punto 6 al Régimen de Incompatibilidades establecido en la Ley 9/2007 de Renta Garantizada de Ciudadanía :

Percibir la prestación por desempleo extraordinaria dirigida a los trabajadores que han agotado sus prestaciones y subsidios previos y se encuentran en situación de necesidad por carecer de otras rentas, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción (BOE. N° 273 de 12/11/2009) que da continuidad a este mecanismo de protección, ya previsto con carácter de urgencia por el D.L. 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

La compatibilidad de RGC con disponer de un trabajo remunerado es una cuestión que suscita debate, no tanto en el fondo (hay unanimidad a favor de la compatibilidad) como en el límite establecido como máximo. Una primera posición es establecer la cuantía máxima a percibir, sumando rendimiento de trabajo y RGC, en los 663,40 euros/mes más los porcentajes de aumento que correspondan según el número de miembros de la unidad familiar.

Una segunda posición es no considerar esta cantidad como límite máximo, a fin de incentivar el trabajo.

Debe tenerse en cuenta que la cuantía de la RGC evita estar en la extrema pobreza pero no ser pobre. Por este motivo el planteamiento de hacer compatible la RGC con rendimientos del trabajo con un límite de 663,44 euros/mes se considera equivocado, porque esa cantidad resulta insuficiente para salir de la pobreza. Es decir, si una familia consigue un trabajo a tiempo parcial cobrando 400€ mensuales y al mismo tiempo está recibiendo una RGC de otros 400€, reducir ésta última para que no gane más de 663,44 se considera una medida desacertada, ya que no incentiva al trabajo legal sino al sumergido. Que cobre esos 400€ legalmente y además la RGC es conveniente para la administración y para la familia. Otra cuestión sería que los ingresos legales fuesen muy elevados, pero esto habría que fijarlo de forma razonada. No se considera conveniente poner el límite en 663,44 euros/mes.

Por último y en relación con las posibles penalizaciones:

- No debería penalizarse el hecho de que se obtengan unos limitados ingresos por el trabajo dada la inestabilidad y precariedad del mismo.

- Debe penalizarse, en todo caso, la obtención de ingresos por rendimiento de trabajo cuando éstos no hubieran sido declarados.

7. El papel de las entidades locales en la gestión de la RGC

La actual redacción de la Ley prevé que las entidades locales podrán actuar como entidades colaboradoras, previa firma de un acuerdo. Esta colaboración se limita a la recepción y distribución de fondos y, aunque estaba prevista la posibilidad de delegar la firma de las resoluciones en las entidades locales, esto no fue llevado a cabo en ningún momento.

Muchas entidades locales no quisieron ejercer como entidades colaboradoras (o habiendo aceptado presentaron su renuncia posteriormente) debido a la carga de trabajo que ello suponía para los equipos municipales de servicios sociales, a la infradotación económica del programa y a la demora con la que Conselleria realizaba los pagos.

El borrador de modificación de la Ley prevé que las entidades locales actúen por delegación de la Generalitat y sean las responsables de la tramitación, resolución, entrega y distribución a las personas beneficiarias de los fondos de la RGC. En la tramitación se incluye la elaboración del PFI y del PIL.

En el Pleno del Observatorio de la Vulnerabilidad se mantienen varias posiciones diferenciadas respecto del asunto que nos ocupa.

- a) Se considera que la gestión de la RGC debería de mantenerse en el ámbito autonómico (a través de las direcciones territoriales de la Conselleria), con objeto de garantizar objetividad en los procesos de concesión de las prestaciones.
- b) Se considera que la gestión de la prestación de RGC debería mantenerse fuera del ámbito de los servicios sociales, toda vez que la falta de recursos de los equipos municipales de servicios sociales y la excesiva burocratización de sus funciones (tramitación administrativa y de prestaciones) han afectado negativamente al papel que estos deberían desempeñar prioritariamente, que no es otro que la intervención psicosocial.
- c) Se considera adecuada la municipalización de la gestión de la RGC como máxima expresión de la descentralización y desconcentración. No obstante, para la correcta aplicación de esta nueva organización de la gestión de la RGC resulta imprescindible la formalización de *acuerdos de delegación de competencias* entre la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y las entidades locales correspondientes (ayuntamientos/mancomunidades) en los que se determine el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que esta asigne.

8. Sobre el PFI

Actualmente el compromiso con las condiciones establecidas en el PFI se considera requisito indispensable para tener acceso a la prestación económica de RGC.

Como se ha dicho anteriormente, la propuesta del Pleno del Observatorio es que el PFI no tenga consideración de requisito de acceso a la prestación. Esto no quiere decir que se no considere imprescindible la elaboración e implantación del mismo para atender adecuadamente las necesidades de las personas beneficiarias de la prestación de RGC.

La modificación prevista de la Ley de RGC establece que el PFI deberá elaborarse en el plazo de un mes desde la concesión de la prestación, por lo que entendemos que no será requisito para la concesión de la prestación de RGC.

No obstante el borrador de modificación de la Ley prevé que su cumplimiento por parte de las personas destinatarias de RGC será vinculante y obligatorio para acceder a la prestación, lo que introduce una cierta confusión.

El PFI debe incluir acciones que realmente den respuesta a las necesidades de las personas y familias a las que se dirigen, evitando la generalización del uso de programas y recursos, incluso el diseño de objetivos que, en muchas ocasiones, no se ajustan a la realidad de las personas a las que se dirigen o son inalcanzables por motivos que pudieran ser atribuibles a estas personas o a la falta de adecuación y desarrollo de los programas.

La participación de las personas destinatarias en la elaboración del PFI, prevista en la Ley, debe superar la mera firma del documento que, recordemos, en la actualidad es requisito para poder acceder a la prestación económica.

Se considera necesario establecer un protocolo de condiciones técnicas básicas en el que se fije la metodología de diseño, ejecución y evaluación del PFI. Este protocolo debe hacer especial mención a la necesaria coordinación entre las administraciones públicas con competencias en materia de servicios sociales, educación, sanidad, formación profesional e inserción laboral.

La evaluación de la intervención debe tener carácter exclusivamente técnico y no debe servir para mantener o suspender la prestación. Por ello debe programarse con la periodicidad que los objetivos trazados aconsejen. Deberán establecerse mecanismos que evalúen el nivel de cumplimiento de las administraciones en la aplicación de programas y recursos previstos en el PFI y en el PIL.

Especial consideración debe darse a las familias que presentan una cronificación en su situación de pobreza y exclusión social, para las que debería concretarse un protocolo básico de actuaciones específico.

Igual prioridad en la asignación de la prestación y en la elaboración del PFI tendrán las situaciones de familias con hijos e hijas menores a cargo para los que se haya declarado que se encuentran en situación de riesgo o desamparo (sobre todo en aquellos casos con previsión de reagrupamiento familiar) por las administraciones públicas competentes.

9. El PIL

La Ley 9/2007, de 12 de marzo de la Generalitat, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana, establece que el PFI propondrá, con carácter general, que se establezca un PIL. Este PIL se debería elaborar con posterioridad a la concesión de la prestación.

El PIL debería ser elaborado por comisiones mixtas que se crean al efecto, a nivel territorial (direcciones territoriales de la Conselleria).

Las Comisiones mixtas deberían estar integradas por representantes de los servicios sociales y de empleo correspondientes.

En el informe elaborado por el Síndic de Greuges, en la queja de oficio que tramitó, se comprobó la falta de constitución o de actividad de las citadas comisiones mixtas, lo que ha provocado que la finalidad de integración laboral pretendida con la RGC no se haya llevado a cabo.

La propuesta de modificación de la Ley de RGC prevé la existencia del PIL y la creación de las comisiones mixtas, en los mismos términos hasta ahora establecidos.

Una de las grandes dificultades con las que se han encontrado las comisiones mixtas (cuando han funcionado) para elaborar los PIL es la falta de programas específicos para la formación e inserción laboral de las personas destinatarias de la RGC. Los PIL que se han elaborado son meramente formales, con una difícil aplicación práctica (formulación de itinerarios de inserción teóricos).

Se requeriría que:

- Se constituyan urgentemente las comisiones mixtas a nivel territorial. Debería aclararse qué ámbito territorial (provincial, comarcal, etc.) deben tener las comisiones mixtas, dado que la Conselleria pretende delegar la tramitación, resolución, entrega y distribución de fondos de la RGC en las entidades locales.
- Las personas destinatarias de la RGC sobre las que se elaboré un PIL aparezcan como colectivo preferente a la hora de asignar plazas en cursos de formación u ofertas laborales.
- Los PIL deberían quedar integrados en el marco de la RGC, dotados económicamente, de forma que sean planes de aplicación realista y efectiva.
- Para la elaboración del PIL resulta más necesaria, si cabe, la coordinación interadministrativa (Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, SERVEF, entidades locales, etc.)

10. Renovación de la RGC

En la Ley de RGC no se concreta el procedimiento para renovar la prestación de RGC, si bien es cierto que los equipos municipales de servicios sociales deben cumplimentar una ficha de seguimiento para que pueda evaluarse y, por tanto, renovarse la prestación.

No obstante ello, las personas beneficiarias de la prestación a las que les finaliza el plazo de concesión de la misma (habitualmente de seis meses) deben presentar una

nueva solicitud cuya resolución se demora (a veces hasta un año) con lo que queda interrumpido cualquier proceso de intervención familiar o inserción laboral vinculado a la prestación.

El texto del borrador de modificación de la Ley prevé que el tiempo de concesión de la RGC sea indefinido (actualmente 36 meses) mientras se mantengan los requisitos que motivaron su concesión. Se establece periodicidad de seguimiento cada seis meses (primer y segundo año) y anualmente desde el tercero.

Con objeto de evitar cortes temporales en la asignación de la prestación así como en el desarrollo de los PFI y PIL que, en su caso, hubiesen sido elaborados, debería considerarse suficiente, para la renovación de la prestación, el informe de seguimiento elaborado por el equipo municipal de servicios sociales, procediéndose, de oficio, a dictar una nueva resolución por el periodo que corresponda.

11. Agilidad en el trámite y cumplimiento de plazos legalmente establecidos

El plazo establecido para resolver los expedientes de RGC, tanto en la actual normativa como en el borrador de modificación de la Ley, es de tres meses.

La mayor parte de las quejas presentadas en el Síndic de Greuges sobre la RGC están motivadas por las importantes demoras en la resolución de los expedientes. Nos encontramos con expedientes que tienen demoras de hasta dos años (provincia de Valencia) y un año (provincia de Alicante).

El actual procedimiento de tramitación prevé que el PFI debe solicitarse al Ayuntamiento como requisito previo a la aprobación de la solicitud. Este trámite lentifica la resolución, pero, a través de las quejas, comprobamos que los PFI se solicitan a los ayuntamientos en unos plazos que superan los tres meses de los que dispone la Conselleria para resolver.

Esta lentitud en la solicitud del PFI parece estar vinculada a la disponibilidad presupuestaria. Por este motivo la agilidad en la tramitación del expediente dependerá básicamente de que exista suficiente crédito para dar respuesta a las solicitudes presentadas.

El borrador de modificación de la ley establece que los créditos destinados a satisfacer el pago de las prestaciones de RGC tendrán carácter de créditos para gastos de reconocimiento preceptivo en el presupuesto de la Generalitat.

El reconocimiento del carácter preceptivo de los créditos asignados a la RGC ya existe en la actualidad y no parece haber surtido los efectos esperados en cuanto a la agilización de la resolución de la prestación.

El carácter de derecho subjetivo de la RGC debería comportar la dotación de créditos suficientes para dar respuesta a todas las solicitudes que se presenten.

Para conocer las necesidades presupuestarias, las direcciones territoriales de la Conselleria tienen datos suficientes como para hacer una proyección presupuestaria (número de solicitudes, valoración de cumplimiento de requisitos, cálculo de ingresos

computables, etc.) por lo que la línea presupuestaria de la RGC debería dotarse con la cuantía suficiente como para atender la RGC como derecho subjetivo.

12. Cuantía de la prestación

Actualmente la cuantía de la RGC está relacionada con el IPREM, que incluye pagas extraordinarias, es decir sobre un total de 14 pagas (7455,14 euros para el año 2016).

El importe mensual máximo se calcula dividiendo por doce el IPREM anteriormente indicado (621,26 euros/mes para el año 2016).

Existe una tabla de porcentajes de cálculo según el número de miembros de la unidad familiar.

| | | |
|------------------|------------|--------------|
| 1 TITULAR | 62% IPREM | 385,18 EUROS |
| 2 TITULARES | 67% IPREM | |
| 3 TITULARES | 70% IPREM* | |
| | | |
| 2 DESTINATARIOS | 67% IPREM | |
| 3 DESTINATARIOS | 70% IPREM | |
| 13 DESTINATARIOS | 100% IPREM | 621,26 EUROS |

* A partir del tercer titular se aumenta un 3% la cuantía del IPREM por cada titular que se añada.

El importe mínimo a conceder será de 30 euros, cuando se cumplan los requisitos de acceso.

Se fija una franquicia de 90 euros en los ingresos computables.

En ningún caso la prestación de RGC puede ser superior al IPREM.

El borrador de la modificación de la ley plantea:

- Un mínimo de ingresos por unidad familiar o de convivencia de 400 euros/mes
- En ningún caso el importe concedido superará el salario mínimo interprofesional (655,20 euros/mes).
- Se deducen cualquier tipo de ingresos del que disponga la persona titular y cualquier miembro de la unidad familiar o de convivencia.

La propuesta presentada por los miembros del Pleno del Observatorio de la Vulnerabilidad contempla:

- Establecer el mínimo de la prestación de RGC en el indicador del umbral de la pobreza (663,44 euros) y establecer porcentajes de aumento según el número de miembros de la unidad familiar. En este límite debe atenderse a lo indicado en el punto 6 de este informe, respecto al régimen de compatibilidades.

13. Efectos económicos de la prestación

La Orden de 31 de julio de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regulan las bases de convocatoria de la prestación de RGC establecía en su Base Quinta (Anexo I):

Los efectos económicos de la Renta Garantizada de Ciudadanía para la unidad familiar, serán desde el primer día del mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud en el registro correspondiente.

La Orden 7/2012, de 20 de febrero, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, modificó la citada Base Quinta en el siguiente sentido:

Los efectos económicos de la Renta garantizada de Ciudadanía se producirán el primer día del mes siguiente a la fecha de resolución que reconozca el derecho a su percepción.

La citada modificación produjo en las solicitudes de RGC un doble efecto:

El primero sobre los expedientes que a fecha de publicación de la nueva Orden (23/02/2012) se encontraban pendientes de resolución. Por Instrucción Interna de la entonces Dirección General de Acción Social y Mayores de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, fechada el 28 de febrero de 2012, se estableció que:

Las solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden 7/2012, es decir el 24 de febrero de 2012, se registrarán en todo por la anterior normativa, incluida la fecha de sus efectos económicos.

Estas solicitudes, en el caso de cumplir todos los requisitos, verán reconocida una prestación de un mes de duración. Esta posibilidad está recogida en la propia Ley 9/2007 que en su artículo 15.5. reconoce que «La prestación se reconocerá por periodos de uno a doce meses».

La aplicación de esta Instrucción produjo que se reconociera tan solo un mes de prestación a las solicitudes en trámite a la fecha indicada, contraviniendo el derecho a percibir la prestación por el tiempo que quedará acreditada la situación de necesidad. El Síndic de Greuges se pronunció sobre este asunto en reiteradas ocasiones, recomendando a la Conselleria que resolviera atendiendo al plazo en el que quedara acreditada la situación de necesidad.

El segundo de los efectos producidos por la modificación de la Base Quinta de la Orden de 31 de julio de 2008 afectó a los expedientes, tanto de nueva solicitud como de renovación, que se presentaron a partir del 24 de febrero de 2012 inclusive. A estas solicitudes se les reconocen efectos económicos desde el primer día del mes siguiente a la fecha de resolución.

La Central Sindical UGT-PV, interpuso recurso contencioso administrativo contra la Orden 7/2012, de 20 de febrero, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social.

La Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en su Sentencia nº 93/2015 de 6 de febrero de 2015, estimó parcialmente el recurso interpuesto declarando nula la Base Quinta del Anexo I por ser contraria a derecho.

La Generalitat Valenciana anunció recurso de casación en el Tribunal Supremo, contra la sentencia de TSJ. En septiembre de 2015, la Generalitat Valenciana presentó el desistimiento del recurso interpuesto, por lo que la sentencia pasó a ser firme.

Las cuestiones que se suscitan después del desistimiento presentado por la Generalitat Valenciana son:

- La revisión de los actos dictados al amparo de la Base Quinta de la Orden 7/2012, de 20 de febrero, con carácter previo a que la sentencia del TSJ adquiriera firmeza.
- La determinación del periodo de prestación que se reconocerá a las solicitudes pendientes de resolución tras la firmeza de la sentencia del TSJ.

Respecto a la primera de las cuestiones, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas ha manifestado, en respuesta a distintas quejas tramitadas en el Síndic, que no va a proceder a la revisión de los actos dictados al amparo de la citada Base Quinta de la Orden 7/2012, de 20 de febrero, por entender que:

- Fueron adoptados conforme a la normativa aplicable en el momento de dictarse las resoluciones.
- En todo caso, las personas interesadas disponían de un plazo de 30 días para presentar reclamación previa contra la resolución dictada por no estar de acuerdo con el contenido de la misma.

La segunda de las cuestiones viene afectada por la demora en la resolución de los expedientes producida por la imposibilidad de ajustar, temporalmente, la concesión de la prestación y la redacción y aceptación del PFI como requisito previo a la concesión.

Las demoras en la elaboración de los PFI por parte de las entidades locales provocan que la aprobación de la prestación se prolongue en exceso, superando con creces los tres meses legalmente establecidos y provocando desajustes en cuanto a la valoración de la necesidad. Así, la situación de necesidad de la persona en el momento de presentar la solicitud puede ser muy distinta a la valorada transcurrido un año o más, como ocurre actualmente.

En sus últimos informes, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas reconoce la ineficiencia e inoperatividad de confeccionar PFI con carácter retroactivo y no coetáneos al estado de necesidad de las personas destinatarias de la RGC en el momento de presentación de la solicitud.

Por ello, anuncia la tramitación de un Decreto Ley que regulará aquellas situaciones en las que, cuando concurren causas imputables a la administración por incumplimiento de sus obligaciones en la ejecución de los plazos establecidos en la resolución de los expedientes de RGC, podrá excepcionarse la elaboración del PFI para la concesión de la prestación.

En relación a estos asuntos las propuestas que se mantienen desde el Observatorio de la Vulnerabilidad son las siguientes:

- Revisión de los actos dictados al amparo de la Base Quinta de la Orden 7/2012, de 20 de febrero, anulada. Se debería contemplar la obligación de retrotraer las prestaciones al momento de la solicitud y por un período de seis meses, si durante ese plazo de tiempo no hubiera sido incompatible percibir dicha prestación.
- Respecto al periodo de reconocimiento del derecho a las prestaciones correspondiente a las solicitudes pendientes de resolución tras la firmeza de la sentencia del TSJ. Anunciada la intención de aprobar un Decreto Ley que excepcione la elaboración del PFI para la concesión de la prestación, el referido DL debería contemplar que, comprobado el cumplimiento del resto de requisitos legalmente establecidos para recibir la prestación, se proceda a resolver por el período comprendido entre la solicitud y la fecha de resolución. Si el período citado anteriormente fuera mayor de 6 meses, se debería dictar una primera resolución por 6 meses y, comprobada la existencia de situación de necesidad, renovar de oficio la resolución por el período que corresponda, con el máximo de 36 meses actualmente establecido (caso de que este límite no fuera modificado por el DL).