INFORME-DIAGNÓSTICO CON PROPUESTAS DE MEJORA SOBRE LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS Y PRESTACIÓN COMPLEMENTARIA DE VIVIENDA POR LANBIDE, 2017

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.eus

INFORME-DIAGNÓSTICO CON PROPUESTAS DE MEJORA SOBRE LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS Y PRESTACIÓN COMPLEMENTARIA DE VIVIENDA POR LANBIDE, 2017

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

ÍNDICE

Glosario 6

I. Introducción 9

II. Problemas detectados en el análisis de la gestión de las prestaciones económicas 13
1. Atención a la ciudadanía 13
1.1. Cita previa y plazo de espera 13
1.2. Información a la ciudadanía 15
1.3. Registro y documentación que se solicita 16
1.4. Presentación de la documentación justificativa de la tenencia de medios económicos y acreditativos de la identidad 18
1.5. Presentación de documentación sobre cuya autenticidad existen dudas 23
1.6. Archivo de las solicitudes por no presentar la documentación requerida 23
2. Relación entre los servicios centrales y las oficinas de Lanbide 26
3. Fase de resolución y de recurso de las prestaciones económicas 30
4. Procedimientos de suspensión, reanudación, extinción renovación y revisión 33
4.1. Procedimiento de suspensión 33
4.1.1. Importancia de la audiencia previa 33
4.1.2. Motivación de las resoluciones que acuerdan la suspensión de las prestaciones 35
4.1.3. Duración de la suspensión 35
4.1.4. Aplicación del régimen sancionador 37
4.2. Procedimiento de reanudación 38
4.3. Procedimiento de extinción 39
4.4. Procedimiento de renovación 40
4.5. Procedimiento de revisión 42
5. Discrepancias en la interpretación de la normativa 43
5.1. Requisitos para ser titular de la RGI 43
5.1.1. Acreditación de la residencia efectiva 44
5.1.2. Imposiblidad de acreditación de la ocupación de vivienda mediante título habilitante 48
5.1.3. Acreditación de la composición de la Unidad de Convivencia, en concreto, los informes policiales y las relaciones análogas a las conyugales 49
5.1.4. Personas casadas o que mantienen una relación análoga a la conyugal con una persona extranjera y viven separadas 53
5.1.5. Personas que residen en centros residenciales o pisos tutelados 57

5.1.6. Extinción del derecho a la RGI o no reconocimiento del mismo en el caso de personas que son titulares de bienes inmuebles, distintos de la vivienda habitual.....58
5.1.7. Suspensión de la prestación por detectar gastos injustificados 59
5.1.8. Acreditación de un año de convivencia independiente 59
5.1.9. Algunas cuestiones que afectan al cumplimiento de los requisitos por parte de las personas víctimas de violencia doméstica 61
5.1.10. Algunas cuestiones que afectan a trabajadores autónomos 64
5.1.11. Personas jóvenes huérfanas de un progenitor y que han sido abandonadas por el otro.....67
5.1.12. Personas que perciben la prestación de la Seguridad Social por hijo/a a cargo y solicitan la prestación de RGI 67
5.2. Interpretación de la previsión relativa a los ingresos atípicos, art. 20 Decreto 147/2010 69
5.2.1. Ingreso atípico y formalización de un préstamo 69
5.2.2. Otras cuestiones que afectan a la interpretación de esta previsión normativa 71
5.3. Discrepancias en la interpretación de las causas por las que se acuerda la suspensión y la extinción de las prestaciones 73
5.3.1. No mantenerse de alta como demandante de empleo cuando se es titular de la RGI en su modalidad de Renta Complementaria por Trabajo.....73
5.3.2. No comunicar la realización de una salida fuera de la CAPV 75
5.3.3. No hacer valer derechos de contenido económico.....78
5.3.3.1. No ejecución de la pensión de alimentos reconocida en la sentencia judicial de divorcio, separación o que establece las medidas paterno filiales 79
5.3.3.2. Rechazo a una vivienda de protección pública en régimen de alquiler 80
5.3.3.3. Extinción de la prestación de desempleo o del subsidio de desempleo por parte del SEPE.....82
5.3.3.4. Renuncia de manera voluntaria a un empleo 83
5.3.4. Extinción de la prestación de RGI por no participar en procesos de selección personal para un puesto de trabajo.....83
5.3.5. Suspensión de las prestaciones de RGI Y PCV por no inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Etxebide.....85

III. Propuestas de cambio normativo 88
1. Limitación temporal relativa a las unidades convivenciales especiales 89
2. Interrupción del abono de las prestaciones, suspensión y extinción del derecho a las prestaciones.....91
3. Reintegro de prestaciones indebidas 94
4. Estímulos al empleo 100
5. Importancia de la coordinación con los Servicios Sociales 103
6. Límites patrimoniales 109

IV. Otras cuestiones de interés en la gestión de la RGI 111
1. Relación con el SEPE 111
2. El desarrollo de los decretos. Criterios para su aplicación, las circulares e instrucciones 115
3. Necesidad de regulación del procedimiento que se incoa tras la recepción de una denuncia 118
4. Retraso en las actualizaciones en los casos de altas y bajas en el trabajo 119
5. Conceptos que se señalan en los apuntes bancarios de los abonos de las prestaciones 119
6. Información de los ingresos que perciben los titulares de las prestaciones a las Haciendas Forales 120

V. Algunas reflexiones que afectan al sistema 120

Conclusiones y recomendaciones 123
1. Atención a la ciudadanía 123
1.1. Cita previa y plazo de espera 123
1.2. Información a la ciudadanía 123
1.3. Registro y documentación que se solicita 123
1.4. Presentación de la documentación justificativa de la tenencia de medios económicos y acreditativa de la identidad 124
1.5. Presentación de documentación sobre cuya autenticidad existen dudas 125
1.6. Archivo de las solicitudes por no presentar la documentación requerida 125
2. Relación entre los servicios centrales y las oficinas de Lanbide 125
3. Fase de resolución y de recurso de las prestaciones económicas 126
4. Procedimientos de suspensión, reanudación, extinción, renovación y revisión 126
4.1. Procedimiento de suspensión 126
4.2. Procedimiento de reanudación 127
4.3. Procedimiento de extinción 127
4.4. Procedimiento de renovación 128
4.5. Procedimiento de revisión 128
5. Discrepancias en la interpretación de la normativa. requisitos para ser titular de la RGI 129
5.1. Requisitos para ser titular de la RGI 129
5.1.1. Acreditación de la residencia efectiva 129
5.1.2. Imposibilidad de acreditación de la ocupación de vivienda mediante título habilitante 129
5.1.3. Acreditación de la composición de la unidad de convivencia, en concreto, los informes policiales y las relaciones análogas a las conyugales 129
5.1.4. Personas casadas o que mantienen una relación análoga a la conyugal con una persona extranjera y viven separadas 130
5.1.5. Personas que residen en centros residenciales o pisos tutelados 131
5.1.6. Extinción del derecho a la RGI o no reconocimiento del mismo en el caso de personas que son titulares de bienes inmuebles distintos de la vivienda habitual 131

5.1.7. Acreditación de un año de convivencia independiente 132
5.1.8. Algunas cuestiones que afectan al cumplimiento de los requisitos por parte de las personas víctimas de violencia doméstica 132
5.1.9. Algunas cuestiones que afectan a trabajadores autónomos ... 133
5.1.10. Personas jóvenes huérfanas de un progenitor y que han sido abandonadas por el otro..... 134
5.1.11. Personas que perciben la prestación de la Seguridad Social por hijo/a a cargo y solicitan la prestación de RGI 134
5.2. Interpretación de la previsión relativa a los ingresos atípicos, art. 20 Decreto 147/2010, de25 de mayo 135
5.2.1. Ingreso atípico y formalización de un préstamo 135
5.2.2. Otras cuestiones que afectan a la interpretación de esta previsión normativa 135
5.3. Discrepancias en la interpretación de la normativa. Discrepancias en la interpretación de las causas por las que se acuerda la suspensión y la extinción de las prestaciones 136
5.3.1. No mantenerse de alta como demandante de empleo cuando se es titular de la RGI en su modalidad de Renta Complementaria por Trabajo..... 136
5.3.2. No comunicar la realización de una salida fuera de la CAPV .. 137
5.3.3. No hacer valer derechos de contenido económico..... 137
5.3.4. Extinción de la prestación de RGI por no participar en procesos de selección personal para un puesto de trabajo..... 138
5.3.5. Suspensión de las prestaciones de RGI Y PCV por no inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Etxebide..... 138
6. Propuestas de cambio normativo 139
6.1. Limitación temporal relativa a las unidades convivenciales especiales..... 139
6.2. Interrupción del abono de las prestaciones, suspensión y extinción del derecho a las prestaciones 140
6.3. Reintegro de prestaciones indebidas 141
6.4. Estímulos al empleo..... 141
6.5. Importancia de la coordinación con los Servicios Sociales 141
6.6. Límites patrimoniales..... 142
7. Otras cuestiones de interés en la gestión de la RGI 143
7.1. Relación con el SEPE 143
7.2. Desarrollo de los decretos. Criterios para su aplicación, las circulares e instrucciones 143
7.3. Necesidad de regulación del procedimiento que se incoa tras la recepción de una denuncia 144

Fuentes 145
Legislación 145
Jurisprudencia 149
Documentos de Lanbide 152
Resoluciones del Ararteko 152
Bibliografía 157

GLOSARIO

AAPP = Administraciones Públicas

AES = Ayudas de Emergencia Social

AN = Audiencia Nacional

ap./aps. = apartado/apartados

art./arts. = artículo/artículos

cap. = capítulo

CAPV = Comunidad Autónoma del País Vasco

CC = Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil

CCAA = Comunidades Autónomas

CE = Constitución Española

Decreto 147/2010, de 25 de mayo = Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos

Decreto 2/2010, de 12 de enero = Decreto 2/2010, de 12 de enero, regulador de la prestación complementaria de vivienda

Departamento de Empleo y Políticas Sociales = Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco

Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda = Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco

Documento de criterios de diciembre de 2014 = Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda: criterios diciembre 2014

EM = Exposición de Motivos

Etxebide = Servicio Vasco de Vivienda

JCA = Juzgado Contencioso Administrativo

FD = Fundamento de derecho

FJ = Fundamento jurídico

Informe-diagnóstico 2013 = Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de la RGI- y PCV- por Lanbide, 2013

Informe-diagnóstico 2017 = Informe-diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de la RGI y PCV por Lanbide, 2017

Lanbide = Servicio Vasco de Empleo

LEC = Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

Ley 18/2008, de 23 de diciembre = Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social

Ley 2/1998, de 20 de febrero = Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Ley 4/2011, de 24 de noviembre = Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social

LGSS = Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social

LGSS 1994 = Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social

LOEX = Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

LPAC = Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRJPAC = Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

LRJSP = Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

nº = número

Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes = Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico

p./pp. = página/páginas

PCV = Prestación Complementaria de Vivienda

PHC = Prestación de la Seguridad Social por hijo/a a cargo

PREPARA = Programa de Recualificación Profesional

RAI = Renta Activa de Inserción

RD = Real Decreto

RD 557/2011, de 20 de abril = Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009

RDL = Real Decreto-ley

Renta Complementaria por Trabajo = Renta Complementaria de Ingresos por trabajo

RGI = Renta de Garantía de Ingresos

RP = Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario

RPT = Relación de Puestos de Trabajo

S/SS = Sentencia/Sentencias

SEPE = Servicio de Empleo Público Estatal

Sistema Vasco de Garantía de Ingresos = Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social

SMI = Salario Mínimo Interprofesional

ss = siguientes

TC = Tribunal Constitucional

TS = Tribunal Supremo

TSJ = Tribunal Superior de Justicia

UC = Unidad de Conviencia

Zuzenean = Servicio de Atención a la Ciudadanía del Gobierno Vasco

I. INTRODUCCIÓN

El presente *Informe-diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de la RGI y PCV por Lanbide* (Informe-diagnóstico 2017) trata de efectuar un análisis de la gestión realizada por el Servicio Vasco de Empleo (Lanbide) de las prestaciones económicas propias del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social (Sistema Vasco de Garantía de Ingresos), durante el periodo 2013-2017 y supone una actualización del informe-diagnóstico que con la misma finalidad esta institución realizó analizando el periodo comprendido desde la asunción por Lanbide de esta competencia hasta el año 2013.

Como es sabido, la entrada en vigor el día 13 de diciembre de 2011 de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley 8/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley 4/2011, de 24 de noviembre), tras el traspaso a partir del 1 de enero de 2011 a Euskadi de las competencias sobre la ejecución de la legislación laboral en materia de políticas activas de empleo y formación profesional para el empleo, cambió el modelo de gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos/Prestación Complementaria de Vivienda (RGI/PCV) al asumir el Gobierno Vasco, a través de Lanbide, las competencias relacionadas con la tramitación y la resolución de las prestaciones económicas de derecho, RGI/PCV, así como la elaboración, propuesta, negociación, suscripción y seguimiento de los convenios de inclusión activa.

Esta trascendental ley consolida el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y contempla como un derecho subjetivo de las personas que cumplan los requisitos legalmente establecidos el acceso a la RGI/PCV. Es importante dejar señalado desde este momento que el cambio en la modalidad de la gestión de las prestaciones, que pasó de las diputaciones forales (con la participación de los servicios sociales municipales) al Gobierno Vasco, que atribuía a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (Lanbide) estas funcione implicó un importante reto no exento de dificultades. La tramitación de las prestaciones por sus 43 oficinas (que además debían desempeñar otros cometidos), con personal que en la mayoría no había tramitado la prestación con anterioridad y sin un tiempo previo de planificación, dio lugar a numerosas dificultades y problemas que se han ido solventando, como se refleja en este informe. Aun así, todavía hay aspectos claves que deberían ser objeto de revisión y de mejora.

La persistencia de una crisis económica de una gravedad inusitada así como las dificultades organizativas que supone, como hemos indicado anteriormente, un cambio tan significativo de modelo de gestión de estas prestaciones económicas ha motivado que los perceptores asciendan a decenas de miles de personas (aproximadamente alcanza a 135.000 personas), lo que supone una gestión muy compleja organizativamente y que, además, afecta a personas en una situación de necesidad y vulnerabilidad en muchos casos extrema.

Resulta conveniente señalar que la existencia de estos dos informes va a permitir comprobar cómo ha evolucionado la gestión de Lanbide a lo largo de estos años y también plantear las cuestiones que se consideran susceptibles de mejora para lo que se realizarán distintas propuestas recogidas en el apartado de conclusiones y recomendaciones.

Es preciso matizar que esta valoración no pretende analizar en su globalidad el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, sino de una manera más modesta dar cuenta de un diagnóstico del contenido de las miles de quejas recibidas por el Ararteko durante estos años y de las consultas planteadas en las oficinas de atención a la ciudadanía, además de las actuaciones de oficio realizadas y de las visitas cursadas a las oficinas de Lanbide, que nos ha permitido conocer de una manera más directa su funcionamiento.

En este nuevo Informe-diagnóstico 2017, se recogen los avances que han tenido lugar en la gestión de estas prestaciones. De manera preliminar se reconoce que no se hace un análisis exhaustivo de la gestión por parte de Lanbide de las prestaciones de RGI/PCV, sino que se centra en analizar las cuestiones derivadas de la tramitación de los expedientes de queja en los que el Ararteko ha intervenido. Tiene, por tanto, un ámbito limitado a la casuística detectada de las quejas que se reciben. Y como es lógico, dadas las funciones legales que el Ararteko tiene atribuidas, se ha puesto el punto de mira en los impedimentos y dificultades que son objeto de queja por parte de la ciudadanía y también por parte de las organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la exclusión social.

En consecuencia, no son objeto de análisis las buenas prácticas, la actuación eficaz y garantista, el papel fundamental que tiene el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos en la prevención de la exclusión y en evitar la pobreza, que hace, entre otros factores posibilitadores, según la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2015 del Instituto Nacional de Estadística, que Euskadi se encuentre entre los lugares de Europa con menor tasa de pobreza.

El Ararteko defiende, como no podría ser de otra manera, la importancia de las prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos que gestiona Lanbide (y el resto de sus funciones) y reconoce su mérito como elemento clave de cohesión social.

De hecho, una de las carencias que se detectan y sobre lo que es urgente llevar a cabo una reflexión serena es la necesidad de hacer un mayor esfuerzo por mejorar la **legitimación del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos** para disipar la percepción negativa sobre este sistema que se ha instalado en algunos sectores de la población.

Según los recientes datos, desde el mes de mayo del año 2016 en que se registró el mayor número de titulares 65.657, en los siguientes meses la cifra ha ido disminuyendo, de tal manera que en el mes de septiembre la cifra era de 64.281 perceptores y en el de mes de diciembre, 63.797.

Al tratarse de una protección social básica, la **evolución** en el número de perceptores es un indicador social de enorme importancia para estimar, en términos generales, el bienestar real en la sociedad vasca y las dificultades que sufre parte de la población. En todo caso, los datos de los estudios, como las *Encuestas de Pobreza y Desigualdades Sociales* o la más reciente *Encuesta de Necesidades Sociales 2014* destacan que el sistema RGI/PCV/AES tiene un impacto positivo al prevenir el incremento de las situaciones más graves de pobreza. Según la última encuesta mencionada *"el sistema vasco de garantía de*

ingresos llega en 2014 a un 72,9% de la población en riesgo de pobreza (...). El acceso a las ayudas viene asociado a una superación de la pobreza real en el caso de 80.499 personas, que constituye un 3,7% de la población de la CAPV y el 38,7% de la población en riesgo en 2014" (p. 7).

Sin embargo, hay una parte de la población en situación de exclusión que no percibe estas prestaciones por diversos motivos principalmente vinculados a los requisitos que se exigen.

En consecuencia la evaluación de la gestión se torna fundamental para detectar **aspectos de mejora** que permita, entre otros, alcanzar a toda la población que se encuentre en riesgo de exclusión y posibilitar su acceso al sistema tanto en la vertiente de garantía de ingresos como de activación laboral.

Por tanto, entre los elementos claves a subrayar cabría mencionar su **relevancia** para prevenir situaciones más graves de exclusión y los **efectos inclusivos** que conforma al dirigirse a personas que están en riesgo de exclusión, tanto por las dificultades para mantener o acceder a un empleo digno o por otras limitaciones como son las derivadas de la salud o de otras dificultades sociales, para las que disponer de un sistema de protección social como el que tenemos en Euskadi les permite sobrevivir de manera más digna.

Por otro lado, el trabajo en la inserción laboral de Lanbide es fundamental en sus tres facetas: orientación laboral, acciones formativas y en la intermediación laboral. Estas funciones se han incrementado en los últimos años aunque a finales del año 2015 y principios del año 2016 la fuerte restructuración de Lanbide para ajustarse a la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) ralentizó el despegue que estaba manteniendo. A pesar de ello a finales del año 2016 la tasa de intermediación se ha incrementado un 25% respecto al año 2015.

Desde la perspectiva europea, tanto el Consejo como la Comisión Europea defienden la necesidad de estrategias para combatir la pobreza y la exclusión social que combinen ingresos mínimos y programas de inserción laboral, así como actuaciones que garanticen la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La estrategia *Europa 2020* (COM(2010) 2020 final) o la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social y las diferentes comunicaciones de la Comisión, entre otras *Towards a job-rich recovery* (COM(2012) 173 final), insisten en señalar la importancia de la combinación anterior.

El Ararteko quiere hacer hincapié en la necesidad de fortalecer estas funciones y de llenar de contenido a los convenios de inclusión activa teniendo en cuenta las previsiones legales, arts. 65 a 75 de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre. El apoyo por parte de Lanbide a la persona titular y a los miembros de la unidad de convivencia (UC) en edad para trabajar con acciones encaminadas a permitir el acceso a un puesto de trabajo o a la mejora de la situación laboral se torna imprescindible. Además se quiere subrayar su carácter de **derecho subjetivo**: derecho a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión social y laboral (art. 3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley 18/2008, de 23 de septiembre).

Para terminar este apartado es importante volver sobre la idea ya mencionada de que la finalidad de este nuevo Informe-diagnóstico 2017 es aportar información y reflexiones derivadas del análisis jurídico y de la casuística que es objeto de queja (y que comprende situaciones de vida muy concretas), así como derivada de otras intervenciones de la institución del Ararteko, y hacer **propuestas de mejora del Sistema** desde la perspectiva garantista e inclusiva que corresponde a una institución de defensa de derechos.

Esa intención es la que marca cada propuesta que contiene el presente Informe-diagnóstico, finalidad que se reiterará a lo largo de todos sus capítulos, apartados y diferentes epígrafes.

En cuanto a la estructura se ha pretendido mantener la misma que la del *Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de la RGI- y PCV- por Lanbide* de 2013 (Informe-diagnóstico 2013). Un primer bloque comprende los problemas detectados en la gestión de las prestaciones relativos a la atención a la ciudadanía, a la presentación y registro de documentación, la relación y coordinación de los Servicios Centrales con las Oficinas de Lanbide y los problemas en las diferentes fases de la tramitación, en la de resolución y de recurso, así como los problemas que se suscitan en los procedimientos de suspensión, revisión, reanudación y renovación.

Otro capítulo corresponde a las discrepancias en la interpretación de la normativa de aplicación, tales como los requisitos para ser titular de la RGI, las causas que dan lugar a la suspensión y extinción de las prestaciones, o bien determinados aspectos como son los relativos a la prestación por hijo a cargo (PHC) y a la interpretación de algunos preceptos legales, entre ellos el que regula los ingresos atípicos.

En el siguiente capítulo se hacen propuestas de cambio normativo que afectan a las previsiones relativas a la limitación temporal relativa a las unidades convivenciales especiales, a la suspensión y extinción del derecho a la RGI, al reintegro de prestaciones, a los límites patrimoniales, a la coordinación con los servicios sociales y un aspecto clave, en opinión de la institución, como es el relativo a la limitación temporal de los estímulos al empleo.

Por último, se mencionan otras cuestiones de interés como son las que afectan a la relación con el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE), al desarrollo normativo, o la necesidad de regulación del procedimiento de revisión cuando se inicia por medio de una denuncia. Se termina con algunas reflexiones que afectan a la configuración del sistema que requieren de un debate en el ámbito político y de participación social.

El Informe-diagnóstico finaliza con un capítulo dedicado a las conclusiones en el que se concretan las recomendaciones que se dirigen al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco (del Gobierno Vasco (Departamento de Empleo y Políticas Sociales).

No se puede dar por finalizada esta introducción sin reiterar la importancia del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos en el bienestar de la sociedad vasca y sin

subrayar que la finalidad de esta institución en la elaboración del presente estudio es **colaborar en la mejora de la gestión de Lanbide**.

La nueva legislatura 2016-2020 seguramente dará lugar a nuevas propuestas de políticas públicas y modificaciones normativas que afectarán a la actual configuración del sistema. El Ararteko espera contribuir con el presente Informe a un diagnóstico más acertado de la situación de Lanbide, diagnóstico que se ciñe a la fecha de cierre del mismo (febrero del año 2017).

II. PROBLEMAS DETECTADOS EN EL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

1. ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

1.1. Cita previa y plazo de espera

El primero de los aspectos que conviene analizar en lo que al funcionamiento de Lanbide se refiere, tiene que ver con el momento mismo en que una persona que carece de recursos económicos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas y se encuentra sin empleo o con un empleo precario, se plantea solicitar las prestaciones de RGI/PCV.

El art. 59 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, establece que *"el acceso a la renta de garantía de ingresos y a la prestación complementaria de vivienda, reguladas en la presente Ley como prestaciones económicas de derecho, se realizará previa solicitud de la persona interesada dirigida al Gobierno Vasco, y presentada ante la oficina de Lanbide que corresponda al municipio en el que tenga su empadronamiento y residencia efectiva, la cual facilitará a la persona solicitante cuanta información y orientación sea necesaria para la tramitación"*.

En la medida en que, como la propia Ley indica (art. 22), **la fecha de reconocimiento** de las prestaciones es la *"...del día siguiente al de la presentación de la solicitud"*, la eficiencia en **la asignación de las citas previas** cobra una importancia vital para las personas solicitantes de estos derechos.

La Exposición de Motivos (EM) de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, propugnaba el paso a una gestión de nivel autonómico con el fin de *"...aprovechar las ventajas de gobernanza, eficiencia y control que sobre el papel ofrecía la gestión de las prestaciones por parte de un único organismo..."*, refiriéndose al traspaso de funciones a favor de Lanbide. Sin embargo, este organismo en su fase inicial se vio superado por el importante volumen de solicitantes y las disfunciones de un sistema recién implantado, de manera que las demoras en la atención a la ciudadanía y la tardanza en resolver las solicitudes se convirtieron en aquel momento en los aspectos más controvertidos del nuevo modelo de gestión del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

La implantación de un sistema centralizado de cita previa telefónica para la presentación de solicitudes, combinada con un número limitado de citas ofrecidas *in situ* en las Oficinas de Lanbide, se sumó al número creciente de solicitantes y a la falta de experiencia del personal de Lanbide en la tramitación de la RGI, lo que

desembocó en la saturación de las oficinas, principalmente las de las tres capitales vascas, provocó situaciones de demora inaceptables, con colas en la puerta de las oficinas con carácter previo a su apertura y empujó a muchos solicitantes a presentar su solicitud a través del Servicio de Atención a la Ciudadanía del Gobierno Vasco (Zuzenean), generando situaciones de desigualdad, en cuanto a la fecha de efectos del reconocimiento de prestaciones, entre quienes habían presentado la solicitud en Lanbide, esperando la cita, y quienes optaron por hacerlo a través de Zuzenean.

Aunque se ha ido corrigiendo, en buena medida, durante el año 2016 la institución del Ararteko había seguido recibiendo quejas sobre la demora en la atención pero estas quejas se referían a oficinas muy concretas. Es por ello que en las visitas realizadas por personal de esta institución a algunas oficinas de Lanbide a lo largo del mes de abril de 2016 se quiso evaluar la situación actual de este aspecto, entre otros, de la gestión de la RGI/PCV.

Tras realizar doce visitas a Oficinas de Lanbide de los tres Territorios Históricos, se ha podido constatar que en esa fecha **coexistían tres sistemas de asignación de citas** para formalizar la solicitud de prestaciones: siete de las doce oficinas visitadas utilizan con carácter exclusivo el sistema de cita previa telefónica, a través del *call center* habilitado al efecto por los Servicios Centrales de Lanbide; tres oficinas aplican un método mixto, de asignación a través de cita telefónica y reservan al mismo tiempo una franja horaria diaria en la que cualquier usuario que se persone en la oficina y obtenga el correspondiente número es atendido; por último, dos de las oficinas visitadas utilizan exclusivamente el método de atención *in situ*, sin cita previa, coincidiendo con que se trata de oficinas en las que la dotación de su plantilla es adecuada y la atención directa permite atender sin excepción a todas las personas usuarias que lo demandan, sin registrar ningún plazo de espera.

Cuando la cita se gestiona por vía telefónica los plazos de espera desde que se solicita hasta que esta se produce oscilan **entre los cinco días y las cuatro semanas***,* que han de sumarse al tiempo que Lanbide tarde en dictar la resolución que corresponda.

Teniendo en cuenta que, como se ha indicado, la fecha de efectos del reconocimiento se retrotrae al momento en que se formaliza la solicitud, este plazo de espera se nos antoja excesivo, máxime si consideramos que estamos ante prestaciones dirigidas al colectivo de personas en riesgo o en situación de exclusión social.

Lo mismo puede decirse en los casos de solicitudes de reanudación tras una suspensión o de la comunicación a Lanbide de la modificación de circunstancias que tienen incidencia en la cuantía de la prestación a percibir.

Solo en una de las oficinas visitadas su responsable afirma que la fecha que se toma en consideración a efectos del reconocimiento de la prestación es la de la solicitud de cita previa telefónica.

En todo caso, hemos de constatar que la situación con respecto al momento en que Lanbide asumió la gestión de la RGI/PCV ha mejorado notablemente, sin perjuicio de que, como se ha indicado, **el plazo medio de espera en las oficinas que utilizan de modo exclusivo el sistema de cita previa telefónica haya de reducirse.**

En este sentido observamos como aspectos a mejorar los siguientes:

- La necesidad de reflexionar sobre **las diferencias en la fecha de reconocimiento** de la solicitud según se presenten en Zuzenean o se pida cita en una oficina.

- **La diferencia de plazo** en conceder citas entre las distintas oficinas.

- La posibilidad de implantar un **teléfono gratuito** para las citas previas, en la medida en que no todos los usuarios disponen de tarifas exentas de coste.

En definitiva, sería conveniente que se avanzara en el establecimiento de un **modelo de atención** que permita un trato semejante a todas las personas con independencia de la oficina en la que se presente la solicitud y que sea más fácil de acceder.

Ya con anterioridad, con motivo de un expediente que se inició derivado de las visitas realizadas en el año 2014, Lanbide nos trasladó su voluntad de establecer un modelo único de atención tras la implantación de la RPT. En este sentido el establecimiento de un modelo único de atención es fundamental para la consolidación del sistema.

1.2. Información a la ciudadanía

El acceso a las prestaciones de RGI/PCV y su mantenimiento está condicionado al cumplimiento de determinados requisitos y obligaciones. En opinión del Ararteko es importante el contenido de la información y el trato que se da a las personas que solicitan información. Se han detectado **carencias en la información** que se ofrece a las personas con relación a los requisitos y a las obligaciones que deben reunir o respecto al alcance del consentimiento de las personas que se presta para solicitar datos e informes a otras administraciones públicas y las consecuencias que ello conlleva. Un ejemplo sería la conducta relativa al rechazo de una vivienda de protección oficial que implica la extinción de las prestaciones de RGI/PCV. La obligación que señala la normativa y es trasladada a las personas en la comunicación de la concesión de las prestaciones de RGI/PCV es la obligación de hacer valer un derecho de contenido económico. Las personas señalan desconocer que el rechazo a una vivienda de protección oficial puede entenderse como incumplimiento de la obligación de hacer valer un derecho de contenido económico.

En ocasiones la información no es ajustada a las previsiones normativas o bien es incompleta e insuficiente. Lo mismo ocurre respecto de las actuaciones que los solicitantes deben llevar a cabo, según los casos, para volver a percibir las prestaciones, por ejemplo, no se informa suficientemente que tras la resolución por la que se acuerda la no renovación de la prestación cabría presentar una nueva solicitud cuando ha decaído la causa que motivó la suspensión o respecto a la

posibilidad de solicitar la reanudación en ese mismo caso o el derecho a presentar los recursos administrativos pertinentes.

Resulta crucial facilitar una información adecuada sobre las actuaciones que se deben realizar para mantener el derecho a las prestaciones y sobre el alcance de su consentimiento con relación a los datos personales. En ocasiones la utilización de un lenguaje muy técnico y administrativo dificulta conocer el peso de la información que se ofrece.

En las reuniones que esta institución ha mantenido con organizaciones sociales, como las asociaciones que defienden los derechos de las personas gitanas, nos trasladan la importancia de la información previa y ajustada con relación a las conductas que puedan dar lugar a la suspensión y extinción de las prestaciones. Ello evitaría que la interrupción del abono de la prestación se perciba como una decisión injustificada, arbitraria, que atenta al bienestar de la familia.

Por otro lado, el trato adecuado y sensible a las dificultades y situación específica de cada persona debería ser una prioridad en la mejora de la atención.

La falta de intimidad que se sufre en muchas oficinas de atención a las personas, cuando se están comunicando cuestiones y situaciones sensibles que afectan al ámbito privado y entran dentro del ámbito de la intimidad personal y familiar o la limitación de tiempo (nos consta que en alguna oficina de Lanbide está visible al público un cartel que indica que la atención a cada usuario será como máximo de 15 minutos) no favorecen una atención adecuada.

Los Servicios Sociales Municipales y las entidades del Tercer Sector están supliendo, en muchas ocasiones, esta carencia de información, pero entendemos que debería ser objeto de atención específica y de mejora por parte de Lanbide.

1.3. Registro y documentación que se solicita

Uno de los factores que contribuyó a la saturación, si no colapso, de las Oficinas de Lanbide en su periodo inicial de puesta en funcionamiento fue que aquellas carecían de un **registro** para la recogida de documentos, que permitiera descargar las gestiones de mero trámite del volumen general de atenciones con cita previa.

Es decir, la mera aportación de un documento requerido por el orientador al solicitante o titular de prestaciones, tanto en la fase previa con el fin de completar su solicitud o, posteriormente, en fase de revisión, reanudación o renovación de las prestaciones, dada la ausencia de estos registros, exigía igualmente la solicitud de una cita personal e individualizada, o bien su presentación a través de Zuzenean, que se entendía era un medio válido, pero en todo caso subsidiario, como vía alternativa y transitoria.

A este problema había que añadir el hecho de que la ausencia del servicio de registro impedía la entrega al interesado de un justificante comprensivo de todos y cada uno de los documentos aportados.

Esta falta de constancia de lo entregado cobraba relevancia, tal y como se pudo constatar en las quejas tramitadas en la institución, en el caso de existir

discrepancia entre Lanbide y los interesados respecto de los documentos aportados al expediente y estaba en el fondo de no pocas resoluciones de desistimiento, suspensión o no renovación de las prestaciones, ante la imposibilidad del ciudadano o ciudadana de acreditar que había cumplido su obligación de entregar lo requerido por Lanbide.

Por esta razón, se concluyó que resultaba imprescindible que todas las Oficinas de Lanbide dispusieran de un **servicio de registro de documentos** que permitiera a los solicitantes la obtención del correspondiente justificante de presentación, permanente y con atención en el horario de oficina o en un horario laboral ordinario.

Lanbide fue receptivo a dichas consideraciones y trasladó a la institución su voluntad de elaborar hojas informativas sobre el funcionamiento del registro que fue valorado de manera muy positiva por el Ararteko. Así mismo, informó de los esfuerzos realizados para que las oficinas tuvieran **un servicio de atención directa sin cita previa para la recogida de la documentación**.

Tras las visitas realizadas a las Oficinas de Lanbide, el Ararteko puede afirmar con satisfacción que actualmente todas ellas dicen disponer de un servicio de registro permanente de documentos (en algún caso de muy reciente implantación), en el que señalan facilitar un certificado con la relación exhaustiva de los documentos aportados por el interesado e incluso, en algunas de ellas, de los que faltan por entregarse. Sin perjuicio de ello, se sigue detectando, a partir del análisis que se infiere de la tramitación de las quejas, que en algunas oficinas no se detallan de manera exhaustiva los documentos que se aportan.

Así, dependiendo de los medios personales de cada oficina, la labor de registro incluye un mínimo asesoramiento sobre el contenido de los documentos aportados, o, por el contrario se limita a la mera recepción y entrega del oportuno justificante en el que se relacionan los documentos aportados, sin valoración alguna en cuanto a su adecuación a lo solicitado por Lanbide. A juicio del Ararteko la función de registro se cumpliría con **la recepción y entrega de la copia sellada de los documentos presentados y la entrega del justificante**.

Respecto del contenido de lo que se solicita, el art. 59.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, (en consonancia con el art. 35 f de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), actualmente arts. 53.d) y 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), prevé que la solicitud o las solicitudes deben ir acompañadas de la documentación necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos que en cada caso se exijan, pero no será necesario acompañar aquella documentación que ya **obre en poder de la Administración** y a la **que pueda accederse directamente** por Lanbide.

A este respecto las personas responsables de las oficinas visitadas aseguran que **no solicitan la documentación que ya obra en poder de Lanbide,** o la referida a los datos a los que tengan acceso directamente, como los datos del padrón, de

Hacienda, etc., aunque de las quejas tramitadas en la institución no cabe deducir que esta manera de actuar sea generalizada.

Por otro lado, la obtención de información mediante la consulta a otros ficheros públicos, previa conformidad de la persona afectada, está expresamente prevista en el art. 63 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y en los arts. 29.4 y 65 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (Decreto 147/2010, de 25 de mayo). Desde algunas asociaciones se nos ha trasladado que sería conveniente una explicación e información adecuada del alcance que tiene el consentimiento que se requiere a las personas solicitantes de las prestaciones para la consulta de datos y para la solicitud de colaboración a otras administraciones públicas.

1.4. Presentación de la documentación justificativa de la tenencia de medios económicos y acreditativos de la identidad

Mención aparte merece la exigencia a las personas extranjeras de presentación de **documentación justificativa de la tenencia de medios económicos** en su país de origen.

Con carácter general, para los denominados *certificados de bienes* en el país de origen basta inicialmente con una declaración jurada de haberlos solicitado y a partir de ese momento Lanbide concede al interesado seis meses para su aportación.

Si el certificado está emitido originalmente en inglés, francés, alemán, español, italiano o portugués, **no se exige su traducción**.

Para el resto de idiomas se precisa que esta sea realizada por un traductor jurado.

Las Oficinas de Lanbide disponen de un listado de países que no emiten este documento, y en estos casos basta con que la persona interesada presente una declaración jurada de carecer de bienes.

En general, es una cuestión que para los responsables de las Oficinas de Lanbide consultadas no es especialmente problemática, pero en el caso de que surjan dudas respecto de la validez de los documentos presentados, estos se remiten a Servicios Centrales para su examen.

En todo caso, el Ararteko mantiene su opinión, trasladada a Lanbide en numerosas ocasiones, de que **se debería hacer una reflexión sobre la exigencia de estos documentos a personas inmigrantes** que han dejado sus países de origen huyendo de la violencia o de la pobreza, o de lugares devastados por conflictos históricos o desastres naturales, con independencia de que hayan adquirido el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, lo que hace improbable que dispongan de recursos económicos. Esta reflexión debería ir acompañada de una evaluación sobre su eficacia, esto es, si teniendo en cuenta las diferencias en la estructura administrativa y las dificultades que implica su obtención para las personas extranjeras tiene sentido mantener su exigencia por la información que se obtiene.

Esta exigencia hay que vincularla al art. 9.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, según el cual el solicitante del derecho deberá acreditar el cumplimiento del siguiente requisito:

> *"No disponer de recursos suficientes, considerándose que no se dispone de tales recursos cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:*
>
> (...)
>
> *b) No disponer de ningún bien inmueble...".*

En este sentido, Lanbide exige acreditar el cumplimiento de este requisito por parte de los solicitantes o titulares, requiriendo para ello la entrega de un certificado de bienes válido que recoja el patrimonio del que disponen.

El art. 323.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) regula la validez de un documento extranjero en un procedimiento judicial. La normativa diferencia en función de la existencia o inexistencia de un Tratado Internacional. En el primer caso, la fuerza probatoria del documento vendrá determinada por el Tratado en cuestión. En el segundo, para que sean documentos públicos, deberán reunir dos requisitos:

- el primero, *"que en el otorgamiento o confección del documento se hayan observado los requisitos que se exijan en el país donde se hayan otorgado para que el documento haga prueba plena en juicio"*;
- y el segundo, *"que el documento contenga la legalización o apostillas y los demás requisitos necesarios para su autenticidad en España"*.

En general, todo documento público extranjero deberá ser previamente legalizado por la Oficina Consular de España con jurisdicción en el país en el que se ha expedido dicho documento o, en su caso, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, salvo en el caso en que dicho documento haya sido apostillado por la Autoridad competente del país emisor según el Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961 o que dicho documento esté exento de legalización en virtud de Convenio Internacional.

En estos momentos Lanbide está requiriendo que la documentación que acredite la ausencia de bienes esté legalizada siguiendo los anteriores cánones y está tomando como referencia la SJCA de Vitoria-Gasteiz (Nº 3) 56/2016, de 11 de marzo.

En algunos casos como el de las personas procedentes de Nigeria la embajada española en este país africano no está facilitando la legalización del documento, por lo que a pesar de seguir los trámites solicitados por un problema ajeno a su voluntad no pueden presentar el documento exigido.

Tal y como se ha venido reiterando a Lanbide, la petición de esta documentación **tiene un coste elevado para las personas extranjeras solicitantes** y es difícil de obtener cuando la persona lleva un tiempo prolongado fuera de su país (o

imposible, como en supuesto de las personas originarias de Nigeria y de otros países).

En consecuencia, habría que valorar si existen razones justificativas que expliquen la imposibilidad de presentarlo y ponderar si con la aportación del resto de los documentos se cumplen los requisitos. Se trata de evitar que la presentación de un documento que en ocasiones es imposible de aportar impida el acceso a un derecho cuando se puede concluir por el análisis de las circunstancias y de los documentos que contiene el expediente, que la persona sí cumple los requisitos para ser titular de un derecho a unas prestaciones que garantizan un mínimo vital.

En todo caso Lanbide debe explicar los motivos por los que entiende que no es válido el documento que se ha presentado y las características que debe reunir para su admisión.

Por otro lado, en todo este tiempo, no ha habido un criterio homogéneo ni se han exigido los mismos requisitos formales y materiales por parte de todas las Oficinas de Lanbide. Se echa de menos un sustento legal más adecuado o un criterio que sea de conocimiento general relativo a esta exigencia y a los requisitos que los documentos deben cumplir para tener validez en la tramitación de la solicitud. En este ámbito es preciso mencionar la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional**,** que regula la cooperación jurídica entre las autoridades españolas y extranjeras, en materia civil y mercantil.

El concepto de cooperación jurídica internacional se utiliza de forma muy amplia en esta ley, lo que permite incluir materias que, en sentido estricto, son ajenas al concepto indicado y que tradicionalmente se han regulado en otros cuerpos normativos, como la LEC o la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial: la litispendencia y la conexidad internacionales, el reconocimiento y ejecución de sentencias o la información y prueba del Derecho extranjero.

Además, queremos hacer referencia a una sentencia reciente de la AN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 453/2016, de 7 de julio de 2016, en la que se cuestionaba la manera en la que se había procedido ante un certificado de antecedentes penales emitido electrónicamente:

> *"No le es imputable al promotor del expediente una determinada práctica administrativa en la forma de determinarse el contenido y forma de los certificados emitidos por las autoridades de su país de origen y si dicha certificación permitía dudas acerca de su interpretación en los hechos certificados debería haber sido complementada por la propia oficina del Registro Civil conforme los arts. 30 de la LRC y 89 del RRC, sin que, como hemos visto, en ningún caso se haya requerido a la promotora a tales efectos con claro incumplimiento de lo preceptuado en el art. 71-1 de la LRJ-PAC"* (FJ2).

La normativa prevé tanto la exigencia de aportación de documentos por parte de las Administraciones Públicas (AAPP), como la posibilidad de presentación de otros documentos por parte de las personas interesadas.

La LPAC expresamente prevé en el art. 28:

"...documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo:

1- Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente...".

El art. 29.1.l) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, prevé la posibilidad de incorporar otros documentos que la persona solicitante considere y en el ap. m) se establece la posibilidad de solicitar otros documentos que la Administración considere con el fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos.

En consecuencia, Lanbide puede solicitar otros documentos para acreditar el cumplimiento de los requisitos, pero en opinión del Ararteko, cabe modular esta potestad teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, y valorar la prueba en su conjunto para estimar la existencia de bienes inmuebles y recursos económicos suficientes. La imposibilidad de aportar un documento no debería condicionar la concesión de un derecho.

Las personas pueden iniciar un procedimiento administrativo siempre que su petición cumpla los requisitos de forma legalmente establecidos. Lanbide debe tramitarlo hasta su terminación, a no ser que la petición y los documentos aportados acrediten de manera clara, precisa e indubitada que lo solicitado no cumple los presupuestos materiales exigidos por la normativa, esto es, que la solicitud no reúna los requisitos para ser tenida por tal, ni se ha subsanado la falta.

Lanbide debe controlar el cumplimiento de los requisitos, función necesaria para una gestión adecuada de la prestación pero, en ocasiones, la exigencia de un determinado documento, sin tener en cuenta el resto de los aportados, de los que se puede deducir que la persona cumple los requisitos para ser titular de la prestación, da lugar a la denegación de prestaciones a personas integradas en unidades de convivencia que no disponen de ingresos suficientes para la cobertura de los gastos asociados a las necesidades básicas y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social.

La dificultad para la presentación de estos documentos por parte de las personas extranjeras ha sido puesta de manifiesto por parte de las asociaciones que trabajan en este ámbito. La justificación que utiliza Lanbide para mantener la exigencia de presentar dicha certificación a las personas extranjeras es que a las personas autóctonas también se les exige dicha comprobación, pero hemos de insistir en que lo que se exige en estos casos son certificaciones y comprobaciones que **llevan a cabo las AAPP** tanto a las personas autóctonas como a las extranjeras.

Es decir, en ningún caso se pide a ningún otro Estado con relación a las personas nacionales que certifique la existencia de bienes de los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones sociales. Este dato es muy importante a los efectos de la aplicación del principio de igualdad, ya que las y los ciudadanos vascos también pueden tener bienes en otros Estados al no existir un registro único de bienes inmuebles.

A este respecto cabe indicar que, en las visitas realizadas, algún responsable de oficina de Lanbide mantiene que tal agravio con los solicitantes autóctonos no se produce, e incluso cita algún ejemplo en el que un nacional de origen español que ha residido años en Alemania ha debido aportar el correspondiente certificado, pero hasta la fecha no hemos tramitado ninguna queja de estas características, por lo que entendemos que el criterio expuesto no se aplica con carácter general.

En conclusión, se trata de una exigencia de elevado coste para muchas personas extranjeras y que está dificultando el acceso a la prestación, por lo que el Ararteko ha considerado oportuno trasladar la presente reflexión y reitera la necesidad de un sustento legal más adecuado o un criterio que sea de conocimiento general relativo a esta exigencia y a los requisitos que los documentos deben cumplir para tener validez en la tramitación de la solicitud.

Relacionado con la cuestión anterior mencionamos el problema referido a la **necesidad de identificación de las personas extranjeras** mediante la exigencia de la Tarjeta de Extranjero o el pasaporte en vigor. En el supuesto de que no se pueda presentar el pasaporte en vigor, Lanbide deniega las solicitudes de prestaciones o bien deniega su renovación.

El Ararteko ha tramitado quejas que afectaban a personas extranjeras cuyas embajadas no expedían el pasaporte, como es el supuesto de las personas originarias de Guinea Ecuatorial, a quienes la autoridad nacional correspondiente de este país africano expide el pasaporte solamente si se acude al país de origen. Lanbide no acepta la certificación explicativa y justificativa de la ausencia de pasaporte físico. No puede olvidarse que la necesidad de desplazarse es un obstáculo importante por el coste y por las dificultades que tiene la entrada en España en los casos en los que no se dispone de una autorización administrativa de residencia.

En otros supuestos hay una tardanza en la renovación del pasaporte, como ocurre con la Embajada de Argelia, que ha modificado los requisitos para la obtención del nuevo pasaporte biométrico, de manera que, además del retraso que mantiene, está solicitando requisitos adicionales, como es el cumplimiento de las exigencias derivadas de la legislación (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX), modificada por LO 8/2000, de 22 de diciembre, LO 14/2003, de 20 de noviembre, LO 2/2009, de 11 de diciembre, LO 10/2011, de 27 de julio y RDL 16/2012, de 20 de abril) que rige la entrada y residencia en España de las personas extranjeras, para poder solicitar al Ministerio del Interior, Administración General del Estado, la autorización de residencia por arraigo. Entre las personas a las que está afectando el retraso de la Embajada de Argelia están las personas saharauis, a quienes este país expide un pasaporte para facilitarles viajar mientras se resuelve el conflicto que hace que las personas saharauis desplazadas vivan en campamentos de refugiados desde que se estableció el alto al fuego, tras el despliegue de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO).

Se trata de obstáculos ajenos a la voluntad y a la conducta desplegada por la persona para poder disponer de un pasaporte en vigor que, en última instancia, están impidiendo el acceso a la prestación.

1.5. Presentación de documentación sobre cuya autenticidad existen dudas

Esta institución quiere mostrar su preocupación por la posible vulneración del **derecho fundamental a la presunción de inocencia**, principalmente, en los expedientes en los que se suspende o extingue una prestación, o no se renueva, tras tener conocimiento Lanbide de que se ha formulado una denuncia en vía penal.

Las dudas sobre la autenticidad de los documentos aportados pueden llevar a su impugnación y denuncia en un proceso penal. En estos casos Lanbide suele finalizar el procedimiento administrativo sin esperar a la decisión judicial en el ámbito penal, denegando, suspendiendo o extinguiendo el derecho a las prestaciones.

Cuando Lanbide tiene conocimiento de la existencia de una denuncia penal informa a la persona de las dudas existentes respecto de la autenticidad del documento en cuestión, citándola para el correspondiente trámite de audiencia, con el objeto de que pueda presentar otros documentos que confirmen o no lo señalado en el mismo. En general, el cuestionamiento penal de cualquier documento que se presenta en la instrucción de un procedimiento relacionado con la garantía de ingresos y la inclusión social suele implicar la denegación de la solicitud, esto es, tras dicho trámite de audiencia se da por finalizado el procedimiento y se informa a la persona interesada de que, según el resultado del procedimiento penal, cabría la presentación de una nueva solicitud.

Hasta entonces no puede ser beneficiaria de ninguna prestación, al existir dudas sobre la identidad de la persona que presenta la solicitud o bien de la autenticidad de cualquier otro documento. Lanbide también adopta la misma decisión cuando tiene conocimiento de que se ha denunciado por falsificación documental en vía judicial a una persona que es titular de la prestación. Hay que tener en cuenta que la simple denuncia penal no determina la culpabilidad de una persona, en aplicación del derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el art. 24 de la Constitución Española (CE). Si la cuestión que se va a dilucidar en el procedimiento penal es determinante en la decisión que afecte al derecho a las prestaciones, Lanbide **debería suspender** el procedimiento administrativo en espera de la decisión que se adopte en el procedimiento penal y reanudarlo o extinguir el derecho a la prestación dependiendo del fallo de la sentencia penal o bien por aplicación del art. 28.1.d) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre: *"Mantenimiento de una situación de suspensión por periodo continuado superior a doce meses".*

1.6. Archivo de las solicitudes por no presentar la documentación requerida

Otro aspecto que ha sido objeto de quejas en la institución es la **declaración de desistimiento de la solicitud de prestaciones por Lanbide,** al considerar que el interesado no ha presentado la documentación requerida en el plazo establecido.

Como ya se ha indicado, la instrucción de un expediente a partir de la solicitud por parte de la persona interesada requiere de la aportación de unos datos determinados y la presentación de la documentación necesaria para resolver la solicitud. Lanbide puede requerir la presentación de otros documentos que son

indispensables para la instrucción del procedimiento y que le permitan resolver la mencionada solicitud, teniendo en cuenta las previsiones normativas establecidas para la concesión de estas prestaciones.

Con carácter general, las solicitudes que se inician a instancia de la persona interesada, como en este caso, deberán contener los datos previstos en el art. 66 LPAC (art. 70 LRJPAC), que prevé la posibilidad de establecer modelos.

La presentación de la solicitud se hace cumplimentando un impreso en el que consta la documentación que se debe entregar junto con la solicitud para la acreditación de los requisitos para ser beneficiario de las prestaciones de RGI/ PCV. Los arts. 28 y 29 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, establecen la manera de presentar la solicitud y la documentación que se debe incorporar.

El art. 68 LPAC (art.71 LRJPAC) prevé que cuando la solicitud de iniciación no reúna los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el art. 21 LPAC.

Por su parte, el art. 30.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, establece que en el caso de que se detecten errores o contradicciones en la solicitud, o en el supuesto de que la misma esté incompleta o no cumpla con los requisitos de los arts. 28 y 29 del citado Decreto se requerirá a la propia persona solicitante o a otras instituciones o entidades públicas y privadas cualquier otro dato, documento o informe que considere necesario para completar o subsanar el expediente. En todo caso, la persona solicitante dispondrá de un plazo de diez días para subsanar o completar la solicitud en el sentido requerido, y si no lo hiciere, *"...se le tendrá por desistida de su solicitud, previa resolución municipal en la que se declara la circunstancia que concurre, los hechos probados y las normas aplicables"*.

Esta institución ha tramitado expedientes de queja en los que las personas reclamantes señalan haber entregado numerosa documentación en respuesta a requerimientos de documentación efectuados por Lanbide, pero en los que no se les había señalado la documentación concreta que les faltaba por entregar, por lo que desconocen qué documentación deben aportar para que se les conceda el derecho a la prestación. Como ejemplo se mencionan la Resolución 2015R-1516-14 del Ararteko, de 26 de febrero de 2015, y la Resolución 2016R-695-15 del Ararteko, de 26 de mayo de 2016.

En otros casos la documentación requerida no es la documentación prevista en los arts. 28 y 29 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, o bien se ha entregado un recibí como el siguiente: *"Aportación de Documentación requerida del expediente 201X/RGI/XXXX",* de modo que la persona interesada no puede saber qué documentación le falta o si le falta documentación alguna.

Como ya se ha indicado, el procedimiento establecido para la tramitación de solicitudes a instancia de parte prevé la presentación de documentación junto con la solicitud y, en su caso, el requerimiento de la documentación que sea

indispensable para que la Administración resuelva la solicitud. Es importante tener en cuenta que la documentación que Lanbide puede pedir es, exclusivamente, la **indispensable para dictar una resolución**.

En este sentido, se menciona la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 6ª) de 7 de julio de 1997 según la cual *"...la omisión de datos y errores exige, según el artículo 71, que el órgano administrativo competente se lo haga saber al interesado, señalando dichos errores y omisiones y concediéndole un plazo de diez días para la subsanación, con la advertencia de que si no lo hiciere se archivará el expediente con los efectos prevenidos en el artículo 42, pero como advierte la Sentencia de esta Sala (antigua Sala Cuarta) de 16 de marzo de 1988, la Administración no puede arbitrariamente exigir cualquier documentación, sino aquella que sea indispensable para fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución y esos datos han de ser ignorados por la Administración, ya que si ésta los conoce, por haber presentado el interesado los documentos que se le piden, no tiene alcance la indicada consideración, tratándose de datos suficientes para resolver y para dictar la correspondiente resolución..."* (FD4).

En consecuencia, Lanbide no puede requerir la entrega de documentación que ya se ha presentado, ni documentación que no sea indispensable para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

También hay que tener en cuenta la finalidad del art. 68 LPAC (art. 71 LRJPAC). Este artículo evita que se deniegue una solicitud porque no se ha presentado un documento indispensable en el expediente y persigue que la Administración resuelva el expediente con toda la información necesaria. Esta previsión normativa **hace al procedimiento administrativo tuitivo de los derechos e intereses de las personas.** Estas tienen la facultad de iniciar un procedimiento administrativo siempre que su petición cumpla los requisitos de forma legalmente establecidos. La Administración, en este caso Lanbide, debe tramitarlo hasta su terminación, a no ser que la petición y los documentos aportados acrediten de manera **clara, precisa e indubitada** que lo solicitado no cumple con los presupuestos materiales exigidos por la normativa, esto es, que la solicitud no reúne los requisitos para ser tenida por tal, ni se ha subsanado la falta.

Entre los principios que rigen la actuación de la Administración está el de *in dubio pro actione*, y los criterios antiformalistas, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) 1455/1989, de 14 de noviembre de 1989, *"...los arts. 54, primero, y 71, después, lo que nos conduce a un análisis de las normas expuestas como inspiradas en principios antiformalistas tendentes a la consecución de un resultado final de eficacia tuitiva de los derechos e intereses en juego, situación que se avala con la conclusión definitiva prevista en el art. 24.1 de la Constitución..."* (FD3).

Por tanto, la comprobación de la documentación aportada realizada con exhaustividad es una garantía de que se va a resolver el expediente con diligencia. Pero dicha comprobación tiene que ser debidamente ponderada, de tal manera que el requerimiento de mayor documentación debe responder a dudas razonables, que tengan consistencia y, al mismo tiempo, se debería informar de los documentos

concretos que las personas tienen que presentar para acreditar el cumplimiento de los requisitos.

El Ararteko ha tramitado quejas en las que las personas presentaban numerosa documentación para su expediente, pero finalmente Lanbide había acordado archivar el mismo al declarar que la persona interesada había desistido de su solicitud, lo que no se correspondía con la conducta y voluntad de la persona, que había presentado la documentación requerida en el plazo legal y que incluso tenía en su poder un justificante acreditativo de que había presentado la misma.

Si Lanbide, tras analizar la información presentada en respuesta al requerimiento, sigue apreciando que no se ha entregado la documentación completa, debería requerir de nuevo la entrega de la documentación restante, con carácter previo a acordar el desistimiento, o bien resolver el expediente entrando a conocer del fondo del asunto.

Por otro lado, es importante tener en cuenta la **previsión establecida** en el art. 73 LPAC (art. 76 LRJPAC), según el cual, se debe admitir la actuación del interesado y esta producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

No obstante, no se suele informar de dicha previsión legal ni las personas interesadas tienen conocimiento de la misma, por lo que aunque hayan presentado la documentación con antelación a que se declare el desistimiento de la solicitud se acuerda el archivo del expediente. Ello implica que se tenga que presentar una nueva solicitud (y que se retrase su resolución).

En la tramitación de las quejas se ha constatado que ha habido un avance respecto al registro de la documentación y con relación a la motivación de las resoluciones de archivo, en las que se declara el desistimiento de la solicitud, pero sigue existiendo un **margen de mejora importante** como es la **información** de la previsión legal recogida en el art. 73 LPAC, así como **señalar con detalle los documentos que se han requerido y no se han presentado** en todas las resoluciones en las que se acuerde el archivo de la solicitud por desistimiento.

2. RELACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS CENTRALES Y LAS OFICINAS DE LANBIDE

Con el fin de comprobar la evolución de las disfunciones reflejadas en el diagnóstico anterior y obtener una visión lo más integral posible de la gestión que realizan las Oficinas de Lanbide, entre las cuestiones planteadas a sus responsables en la muestra de visitas realizada por personal del Ararteko nos interesamos de manera específica por la relación de estas oficinas con los Servicios Centrales.

En el Informe-diagnóstico 2013 realizado por esta institución se dejó constancia de la opinión de Lanbide sobre este aspecto ***"...en gran medida con la propia percepción del personal del área de Renta de Garantía de Ingresos de Lanbide y de sus responsables"*** (p. 16), refiriéndose a la sensación de lejanía, aislamiento y falta de apoyo y asesoramiento que pusieron de manifiesto aquellos en la visitas giradas a distintas oficinas.

Así, podemos destacar algunas notas que constituyen el denominador común de las impresiones recabadas:

a) **Despersonalización de la relación**: en prácticamente todas las oficinas visitadas sus responsables nos plantean que las dudas que surgen respecto de la aplicación de los criterios a supuestos concretos son atendidas a través del Servicio de Atención al Usuario. Una vez formulada la consulta la respuesta a la misma está desprovista de nombre y firma que identifique al responsable de su emisión, de manera que en ocasiones las propuestas de resolución de denegación, suspensión, extinción, o no renovación de prestaciones se adoptan por el/la responsable de la oficina con amparo en un simple correo electrónico anónimo, incluso cuando el dictamen emitido desde Servicios Centrales se aparta del criterio mantenido por el responsable de la oficina.

   En general existe la confianza de que las Oficinas territoriales (en Bizkaia aún no estaba operativa en el momento de las visitas) puedan hacer de interlocutoras válidas entre Servicios Centrales y las distintas oficinas.

b) **Falta de sistematización de los cambios operados en los criterios aprobados por la Dirección de Lanbide:** el último documento de criterios, herramienta de uso interno aprobada por Lanbide para la gestión de la RGI, del que se tiene conocimiento data de diciembre de 2014: Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda: criterios diciembre 2014 (Documento de criterios de diciembre de 2014).

   Desde entonces muchas de las interpretaciones contenidas en el mismo han variado y han sido comunicadas a los responsables de oficinas de manera puntual, mediante instrucciones internas y circulares (en la fecha en la que personal del Ararteko hizo las visitas se hizo referencia a más de diez desde dicho documento).

   Aspectos de tanta relevancia en la gestión como las circulares de reintegro de cobros indebidos, la relativa a las bajas en el Servicio Vasco de Vivienda (Etxebide) y otros criterios que han evolucionado en el tiempo, no han ido acompañados de la emisión de un nuevo documento sistematizado (al menos en el momento del cierre del presente informe) como herramienta de uso interno facilitadora para los agentes que intervienen en la gestión de la RGI/PCV, lo que dificulta el conocimiento sobre los criterios que debe aplicar el personal de Lanbide. A ello hay que añadir el problema que conlleva su falta de publicidad, que se analiza en el epígrafe 2 del capítulo III.

c) **Carencias formativas**: según la información que hemos obtenido en las visitas la formación del personal de Lanbide sigue siendo escasa y se limita a unas cuantas sesiones de contenido teórico sobre la RGI, impartidas, en su mayoría, en la propia sede de los Servicios Centrales y, en ocasiones, por una persona designada en cada oficina. Estas han consistido, fundamentalmente, en un análisis de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, y del manejo de los criterios aprobados por Lanbide en el mes de diciembre de 2014.

Los propios responsables de oficinas se quejan de que carecen de la titulación y formación jurídica necesarias para afrontar ciertas decisiones en las que son de aplicación conceptos de cierta complejidad en materia de derecho civil, laboral, tributario, etc.

Sigue apreciándose la falta de formación del personal de las oficinas en el manejo de situaciones difíciles con la ciudadanía (tensión, agresiones verbales, dificultades idiomáticas...), lo que ha determinado, aunque cada vez en menor medida, un índice de bajas laborales significativo, que deriva de un clima laboral hostil (estrés, ansiedad...).

Hay, por tanto, un margen de mejora importante con relación a la formación continua del personal que podría facilitar la aplicación de criterios comunes, ante la existencia de circulares o instrucciones nuevas que hacen compleja la gestión de las solicitudes y su resolución, lo que puede dar lugar a aplicaciones e interpretaciones diferentes de la misma normativa.

d) **Falta de adecuación de la RPT**

Desde octubre de 2015, el personal de Lanbide cuenta con una nueva RPT de 918 plazas, un aumento de 104 puestos de trabajo con respecto a la anterior plantilla de trabajadores.

Tras la implantación de las previsiones contenidas en la misma, y pese a que un gran número de oficinas ha mantenido nominalmente el número de empleados, y algunas lo han aumentado, es una reivindicación común, trasladada por casi todos/as los/las responsables de las oficinas visitadas, que su desarrollo no ha supuesto una mejora en su funcionamiento con respecto a la situación anterior.

Por un lado sigue pendiente la adscripción definitiva de determinadas plazas en tanto se culminan los procesos de provisión de personal que se encuentran en marcha.

Por otro, se da la circunstancia de que, pese a que la plaza ya ha sido cubierta, la persona que la ocupa carece, por el momento, de la formación y/o experiencia necesarias para cubrir los niveles de exigencia que demanda la gestión del sistema de garantía de ingresos.

Además, se nos ha trasladado que los puestos asignados no se ajustan a las demandas de la ciudadanía y o que la gestión de la prestación absorbe muchos recursos personales.

Ello determina que, en gran parte de las oficinas analizadas, el personal haga "de todo".

Así, los propios técnicos de empleo y los orientadores laborales con más experiencia desempeñan tareas de tramitación o de atención al público en materia de RGI, existiendo la sensación de que los roles se difuminan a favor de la polivalencia y que nadie hace lo que realmente le correspondería hacer, si

se toma como referencia la definición de su puesto de trabajo contenida en la RPT. En este sentido, una de las expresiones más repetidas por los responsables de oficinas es que la RGI ha fagocitado a la activación laboral.

A esto hay que añadir que, en prácticamente todas las oficinas visitadas, hay personal de baja y que el índice de movilidad del personal de Lanbide ha registrado hasta el momento niveles muy superiores al que se produce en otros departamentos de la Administración autónoma.

Finalmente, otro de los reproches que se ha expresado en más de una oficina es la falta de correlación existente entre el número de trabajadores de plantilla y la población de influencia a la que se supone que tiene que atender una oficina determinada. Con relación a este aspecto se ha trasladado cierto desequilibrio territorial de forma que oficinas con similares recursos tienen diferentes ratios de población asignada.

e) **Complejidad y escasa funcionalidad de las herramientas informáticas**

Como su mismo nombre indica, las herramientas informáticas deberían ser un instrumento al servicio del personal de Lanbide encargado de las tareas de gestión que tiene encomendadas, facilitando el desempeño de su labor y, al mismo tiempo, dotando al sistema de una mayor fiabilidad, en garantía de los derechos de las personas.

Por el contrario, en un pasado muy reciente las limitaciones y disfunciones de las aplicaciones de gestión utilizadas por Lanbide han estado en el fondo de algunas de las situaciones de indefensión generadas a los titulares o solicitantes de prestaciones.

Tal es el caso de las notificaciones infructuosas practicadas, al no registrar los cambios de domicilio comunicados por los interesados por existir distintas bases de datos no relacionadas entre sí.

Lamentablemente, y pese a las mejoras introducidas en los últimos años, las aplicaciones informáticas que utiliza el personal de Lanbide siguen presentando deficiencias.

En la ronda de visitas realizada a las Oficinas de Lanbide durante el mes de abril de 2016, hemos podido constatar que la mayoría de sus responsables considera que son poco operativas.

La aplicación que gestionaba el reconocimiento de la prestación se implantó en mayo del año 2012, pero según indican no empezó a funcionar correctamente hasta finales de 2013.

Aun a día de hoy, a juicio de los trabajadores de Lanbide, se trata de un funcionamiento farragoso, que obliga a la identificación constante del usuario mediante su DNI en cada una de las bases de datos que lo conforman.

Existe una base de datos de personas físicas de la que se nutren la base de datos de intermediación laboral y la de prestaciones.

Solo en el caso de que se modifiquen los datos en la primera de ellas tiene un reflejo automático en las otras dos, pero si se opera una modificación en una de las secundarias no se registra en la principal, por lo que difieren los registros de información y depende del rigor de la persona que actúa el que se incorpore o no la correspondiente modificación.

El sistema tampoco dispone de alarmas que alerten de que se ha operado un cambio en los datos del interesado, cuando puede que se trate de una información fundamental, como es la del cambio de domicilio del beneficiario o solicitante, que puede determinar, a la postre, la pérdida, suspensión o denegación del derecho, si no atiende a un ulterior requerimiento de Lanbide y, por ende, la generación de cantidades cobradas indebidamente.

Por todo ello, el Ararteko inició una nueva actuación de oficio al objeto de trasladar a Lanbide nuestra preocupación en relación con algunas carencias que se han detectado a partir de la tramitación de las quejas que hemos recibido, de las respuestas que Lanbide ha dado a nuestras peticiones de información, así como de las visitas que personal del Ararteko ha realizado a diversas Oficinas de Lanbide.

Aunque nos consta, por haberse así recogido en las visitas realizadas, como ya se anticipaba, que se han producido avances en la implantación de desarrollos informáticos que dan soporte a la gestión de la RGI, no parece que los problemas estén definitivamente resueltos.

En respuesta a las cuestiones planteadas por el Ararteko, Lanbide informa, en cuanto a la integración de las distintas bases de datos a las que la aplicación informática recurre, que se está trabajando en ello, señalando la existencia de dificultades por la necesidad de proceder a la integración de bases de datos pertenecientes a otras instituciones, especialmente del SEPE.

Respecto de las complejidades relativas al manejo propiamente dicho de la aplicación, Lanbide la califica de estable, aunque en un estado de mejora continua, dado que la aplicación opera con doce servicios, lo que conlleva problemas de interoperabilidad.

Por tanto, se observa aún un importante margen de mejora tratándose de una cuestión importante, dado que se trata del instrumento de gestión principal de la RGI del que dispone Lanbide.

3. FASE DE RESOLUCIÓN Y DE RECURSO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Con carácter general, las solicitudes de reconocimiento de una nueva RGI se tramitan dentro del plazo de dos meses establecido por el art. 62.2 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre. Los atrasos en la resolución de las solicitudes suelen deberse a la necesidad de aportar documentación adicional por parte de las personas solicitantes. Por tanto, puede afirmarse que este sería unos de los aspectos de la gestión de la prestación de RGI en el que más claramente se ha comprobado la introducción de mejoras.

En cuanto a la resolución de los recursos potestativos de reposición por el contrario, se observan deficiencias, tanto en la fecha de resolución de los mismos propiamente dicha como, con carácter general, en su contenido. Lanbide no cumpliría el plazo que el anterior art. 117.2 LRJPAC establecía para ello, que era de un mes, (previsión que actualmente se mantiene, art. 124 LPAC, aunque se ha apreciado una mejora con relación a los plazos en los que se resuelven se sigue valorando **la necesidad de que se acorte el plazo de resolución.** Se ha podido constatar, tanto por nuestra experiencia en la tramitación de expedientes de queja en los que se incorpora un recurso potestativo de reposición, como tras la ronda de visitas que el personal del Ararteko ha realizado a diversas oficinas de Lanbide, que actualmente el plazo mínimo de resolución de estos recursos se sitúa en seis meses, por lo que Lanbide no cumpliría las previsiones normativas en este sentido.

Por otro lado, el contenido de las resoluciones a los recursos interpuestos por las personas interesadas merece una mención aparte.

Esta cuestión ha sido objeto de una actuación de oficio por parte de esta institución dado que, principalmente, a partir de la tramitación de las quejas, se había comprobado que, una vez estimado un recurso, Lanbide no procedía a ejecutar automáticamente las pretensiones que las personas recurrentes habían planteado en sus recursos contra las resoluciones de Lanbide.

Según la documentación aportada por varias personas que habían dirigido quejas al Ararteko, la resolución de los recursos de reposición, cuando era estimatoria, lo era *"con el único efecto de retrotraer el expediente al momento inmediatamente anterior a la resolución"* en cuestión. Esta frase estaba precedida por un texto en el que se indicaba que *"faltando documentación necesaria para resolver sobre todas las cuestiones de fondo y de forma que plantea el procedimiento, ello no permite a esta administración pronunciarse sobre la procedencia de la pretensión"*. En consecuencia, Lanbide iniciaba un procedimiento de revisión al objeto de comprobar que la persona cuyo recurso había sido estimado cumplía todos los requisitos para ser titular de una RGI.

Dado que esta forma de proceder implicaba un retraso en la concesión de las prestaciones u otros efectos perjudiciales, retraso que, a juicio del Ararteko, no estaba justificado porque prolongaban de manera innecesaria la fecha de efectos de la estimación del recurso, se inició una actuación de oficio. En la misma se recordaba al organismo autónomo la previsión del art. 113.2 LRJPAC, que establecía la posibilidad de estimar los recursos administrativos al solo efecto de retrotraer el expediente a un momento determinado, en aquellos supuestos en los que esto fuera preceptivo. Así, el citado precepto prevé que *"cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido salvo lo dispuesto en el artículo 67"*. En la LPAC se recoge la misma previsión en el art. 119.2.

Se indicaba a Lanbide que este precepto se refiere a los casos en los que el vicio de forma impida realmente a una administración conocer todos los elementos necesarios para formar su voluntad en torno al expediente en cuestión. Es decir, que sería de aplicación en aquellos supuestos en los que Lanbide no tuviera los

elementos necesarios para atender las pretensiones, pero no con carácter general, incluso en aquellos supuestos de error en la tramitación reconocido por parte de Lanbide como parte del fundamento de una resolución estimatoria.

Esta actuación finalizó con la Resolución 2014R-421-14 del Ararteko, de 17 de julio de 2014, por la que se recomendaba a Lanbide que, cuando una resolución a un recurso potestativo de reposición sea estimatoria, Lanbide dé respuesta a las pretensiones contenidas en el mismo en la propia resolución al recurso, sin incoar con carácter general un nuevo expediente de revisión al objeto de comprobar el cumplimiento de todos los requisitos.

Lógicamente, ello no impide que Lanbide pueda realizar cuantas comprobaciones considere oportunas una vez que haya adoptado las medidas necesarias para atender las pretensiones de las personas cuyos recursos hayan sido estimados.

Lanbide aceptó esta recomendación, indicándonos que, en la medida de lo posible, se observaría *"con especial cautela que las resoluciones sean congruentes con las peticiones presentadas por el recurrente"*.

Sin embargo, a día de hoy, esta institución **no tiene constancia de la existencia de resoluciones estimatorias de recursos que no se limiten a retrotraer los efectos del expediente al momento en que se produjo el acto recurrido**. Esta circunstancia ha sido corroborada por el propio personal de Lanbide tras la ronda de visitas concluida previamente a la elaboración de este diagnóstico.

El único cambio apreciable es meramente formal. El texto, arriba transcrito, que solía acompañar a las resoluciones estimatorias de los recursos *"con el único efecto de retrotraer…"*, ha sido sustituido por la frase *"la presente estimación se realiza sin perjuicio de que en la nueva resolución que se dicte, proceda analizar el cumplimiento del resto de requisitos y obligaciones que, con carácter continuo, son exigidos por la normativa que afecta a las prestaciones a que se refiere el expediente recurrido"*.

La nueva resolución que se dicte es fruto de un procedimiento de revisión, por lo que hasta que este no concluya, las pretensiones de la persona recurrente no serán atendidas. Esta institución ha tramitado quejas en las que el reconocimiento de la prestación se ha demorado hasta 16 meses desde la fecha en que se formuló la solicitud. Por tanto, se puede concluir que en este ámbito no se han observado avances significativos, a pesar de la aceptación de nuestra recomendación.

Esta institución valora que existe un importante **margen de mejora** en este aspecto de la gestión de la prestación de RGI. El derecho a la RGI de personas que cumplen los requisitos de acceso a la misma queda afectado (suspendido, extinguido, modificado o denegado) a pesar de la estimación del recurso, mientras se tramita la revisión de los requisitos. A esta circunstancia, ha de añadirse la excesiva duración de la tramitación de estos recursos que, como se ha señalado, no es inferior a seis meses. Este proceder implica, como se ha podido comprobar, que una prestación de RGI pueda ser suspendida, extinguida, modificada o denegada sin causa para ello, pero que la persona afectada, incluso aunque reúna todos los requisitos y no haya incumplido obligación alguna, tenga que aguardar hasta 6 o 7

meses a que Lanbide adopte las medidas oportunas, una vez que el recurso interpuesto contra la resolución que afectó a una RGI haya sido estimado. En consecuencia, sumando el plazo en resolver la solicitud a los meses que se ha tardado en resolver el recurso puede que haya una demora de hasta 16 meses, como ha ocurrido en varios expedientes de queja que se han tramitado por esta institución.

4. PROCEDIMIENTOS DE SUSPENSIÓN, REANUDACIÓN, EXTINCIÓN RENOVACIÓN Y REVISIÓN

4.1. Procedimiento de suspensión

4.1.1. Importancia de la audiencia previa

La audiencia previa a la resolución de un expediente de suspensión o extinción de prestaciones ha sido objeto de numerosas intervenciones del Ararteko tanto con relación a Lanbide como respecto a las diputaciones forales con competencia en la gestión de estas prestaciones con anterioridad. Para el Ararteko se trataba de una garantía básica, que en estos procedimientos tenía un carácter preventivo por afectar a una prestación que cubre las necesidades más básicas. La importancia de la audiencia previa con antelación a la interrupción del abono de la prestación se ha señalado en numerosas ocasiones por esta institución. En el Informe-diagnóstico 2013 se dirigió expresamente esta recomendación:

> *"13ª que se apliquen los arts. 53 y siguientes del Decreto 147/2010 y, en concreto, que se aplique el* ***trámite de la audiencia previa*** *con relación a todos los procedimientos de suspensión, modificación o extinción del derecho a la prestación"* (p. 52).

En general, Lanbide respeta el principio de audiencia previa, por lo que actualmente las suspensiones del derecho a las prestaciones suelen estar precedidas por el envío de un escrito a través del cual se informa a la persona afectada de la existencia de un posible motivo de suspensión con el fin de que pueda presentar alegaciones.

Por tanto, la gestión de la prestación en este aspecto ha experimentado una gran mejora, pues se aplican las garantías otorgadas por el ordenamiento jurídico.

En algunas ocasiones se inicia el procedimiento de suspensión y se acuerda la suspensión del abono de la prestación como una medida cautelar.

La suspensión cautelar únicamente cabe acordarse cuando haya **indicios de la pérdida de requisitos** para ser titular de la prestación. El art. 27 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, prevé la suspensión cautelar en aquellos supuestos en los que Lanbide detecte *"...indicios de una situación que implique la pérdida de alguno de los requisitos exigidos para el reconocimiento y el mantenimiento de la prestación..."*. Es decir, la suspensión cautelar cabe ante la sospecha, fundada en indicios, de que la UC beneficiaria de una RGI ha podido perder el derecho a la prestación por haber dejado de reunir alguno de los requisitos para ser titular, pero no, como se ha observado en ocasiones, en supuestos en los que se haya podido producir el incumplimiento de una obligación.

En la sección 4 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, arts. 53 y ss., se establece la normativa que debe regir el procedimiento de suspensión o extinción del derecho a la RGI. En dicho procedimiento se prevé un trámite de audiencia previo y la adopción de una resolución, no estableciéndose ninguna diferencia en cuanto al procedimiento en los casos de suspensión cautelar, por lo que puede entenderse que esas previsiones son de aplicación en todos los procedimientos en que se va a acordar una suspensión, sea cautelar o no.

La normativa que rige el procedimiento administrativo preveía la adopción de medidas provisionales (cautelares) en el art. 72.3 LRJPAC y **actualmente** en el art. 56.4 LPAC. La adopción de medidas provisionales tiene un **límite** importante ya que *"no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes"*.

La LPAC ha modificado la regulación de las medidas provisionales y provisionalísimas. Estas medidas, se precisa ahora, se deben adoptar "de forma motivada" y se tiene que tener en cuenta el principio de proporcionalidad (art. 56.2 LPAC).

El Ararteko ha mantenido una posición garantista defendiendo la importancia del trámite de audiencia previo **tanto en los casos de existencia de indicios de pérdida de requisitos como de incumplimiento de obligaciones**. De esta manera, en el trámite de audiencia previo las personas afectadas tendrían conocimiento con antelación a la suspensión cautelar/interrupción del abono de la prestación, de los hechos y fundamentos legales en los que se pueda basar dicha decisión y podrían presentar alegaciones en su defensa. Se trata de una prestación que se destina a hacer frente a las necesidades más básicas por lo que la interrupción de su abono debe tener motivos fundados, y ser comunicada con carácter previo, y, salvo en casos muy excepcionales en los que es manifiesta la pérdida de los requisitos y la extinción de la prestación, debería concederse en todos los procedimientos el trámite de audiencia previo.

Aunque se debería dar otro contenido a este trámite, que en muchas ocasiones no deja de ser una diligencia más o menor formal, sin que se modifique la voluntad por la que se inició. Además, en los casos en los que durante este trámite decae la causa de la posible suspensión podría valorarse no acordar la suspensión, teniendo en cuenta los perjuicios que implica, sobre todo en el caso de que haya menores, en los que es de aplicación el principio de interés superior del menor, tal y como se señaló en la Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril.

Como se ha señalado con anterioridad, se ha comprobado una mejora importante en este aspecto dado que es habitual que en los procedimientos que se inician tanto de suspensión como de revisión de las prestaciones se cumplimente este trámite.

4.1.2. Motivación de las resoluciones que acuerdan la suspensión de las prestaciones

La necesidad de mejorar la motivación de las resoluciones con una sucinta referencia a los hechos y a los fundamentos de derecho en los que se basa (art. 35 LPAC) ha sido señalada en muchas ocasiones por el Ararteko, tanto en la tramitación de los expedientes de queja, como en el diagnóstico que se hizo en el año 2013 y, además, fue objeto de la Recomendación general del Ararteko 1/2014, de 20 de enero.

Aunque en estos últimos años se ha apreciado una mejoría en la motivación de las resoluciones suspensivas, aún se observa un amplio margen de mejora.

Este margen de mejora se daría, fundamentalmente, en la expresión de los fundamentos de derecho que sirven de base a la suspensión del derecho a la prestación, esto es, a la previsión normativa concreta que establece la actuación o conducta por la que se incumple una obligación o se pierde temporalmente el requisito que es causa de que se acuerde la suspensión del derecho. Si bien las resoluciones suspensivas suelen hacer referencia a los hechos que las motivan, no sucede así con los fundamentos de derecho, pues son muy pocas las resoluciones a las que hemos tenido acceso que hagan mención expresa del precepto en que tienen su base.

4.1.3. Duración de la suspensión

Otro aspecto a mejorar está relacionado con la duración de la suspensión. El art. 26.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, establece con carácter general que *"decaídas las causas que motivaron la suspensión del derecho a la renta de garantía de ingresos se procederá, de oficio o a instancia de parte, a comprobar si en ese momento concurren los requisitos para el devengo de la prestación y, en su caso, a establecer su cuantía. La prestación se devengará a partir del día siguiente al de la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión"*.

El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, tampoco recoge con exhaustividad la duración asociada a cada incumplimiento de obligación por parte de la persona titular o de algún miembro de la UC.

En definitiva, no se prevé la duración concreta de la suspensión que se vaya a acordar por el incumplimiento de las diferentes obligaciones, salvo en algunos supuestos concretos.

Así, el art. 45 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, establece la siguiente previsión con relación a la duración de la suspensión.

> *"1.- La suspensión se mantendrá mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la misma, aunque en ningún caso por un periodo continuado superior a dieciocho meses, transcurrido el cual el derecho a la prestación se extinguirá.*
>
> *En los casos en los que se hubiera producido un supuesto de suspensión, pero el mismo hubiera dejado de producirse en el momento de proceder a la*

suspensión o pudiera dejar de producirse de forma inmediata, podrá suspenderse la prestación por un periodo que se determinará atendiendo a las circunstancias específicas que concurren y que, en ningún caso, podrá ser superior a la duración del incumplimiento del que trae causa.

2.- En los casos previstos en los apartados a), d) y e) del párrafo 2 del artículo 43 la suspensión se mantendrá por un periodo de un mes cuando ocurra por primera vez y de tres meses si ocurriera de nuevo con posterioridad, una vez verificado por los Servicios Sociales de Base, en coordinación, en su caso, con Lanbide a quienes corresponda hacer el acompañamiento personalizado de inclusión, el incumplimiento de lo pactado en el Convenio de Inclusión".

3.- (el precepto ha quedado sin efecto tras la entrada en vigor de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre).

En consecuencia, el mencionado art. 45 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, prevé que en los casos en los que se ha producido una causa de suspensión de la prestación se pueda suspender el derecho a la prestación:

a) Mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la suspensión.

b) En los casos en los que se hubiera producido un supuesto de suspensión, pero el mismo hubiera dejado de producirse en el momento de proceder a la suspensión o pudiera dejar de producirse de forma inmediata la suspensión se mantendrá durante un periodo que se determinará atendiendo a las circunstancias específicas que concurren y que, en ningún caso podrá ser superior a la duración del incumplimiento del que trae causa.

c) Cuando concurren las causas que se señalan a continuación la suspensión se mantendrá por un periodo de un mes cuando ocurra por primera vez y de tres meses si ocurriera de nuevo otra vez:

   – Cuando no se comunica en el plazo establecido las modificaciones habidas en la composición de la UC o en el nivel de recursos.

   – Cuando sea de aplicación, no estar disponible para el empleo, no permanecer inscrita ininterrumpidamente como demandante de empleo o rechazar un empleo adecuado en los términos en los que este se define en el art. 12.2.b).

   – Cuando sea de aplicación, rechazar modificaciones en las condiciones de empleo que conllevarían una mejora en el nivel de ingresos.

Es importante destacar que la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, ha previsto como causa de extinción [art. 28.1.i)] el rechazar en una ocasión, sin causa justificada, un empleo adecuado según la legislación vigente o una mejora en las condiciones de trabajo o que pudiera conllevar un aumento del nivel de ingresos. También [art. 28.1.e)] la existencia de dos suspensiones por incumplimiento en el periodo de los dos años de vigencia de la prestación, por lo que la aplicación del Decreto debe ajustarse a la modificación prevista en la anterior Ley.

En la tramitación de las quejas se han constatado **numerosas diferencias** respecto a la duración de la suspensión que no se explicaban en la anterior previsión normativa o en la conducta. Se aprecia por ello una quiebra de los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica.

El Ararteko aprecia un **margen de mejora** importante tanto respecto a la regulación de la duración de las causas de la suspensión como con relación a las actuaciones y conductas que dan lugar a los incumplimientos de las obligaciones, aspecto que desarrollamos en el apartado "*III. Propuestas de cambio normativo*".

4.1.4. Aplicación del régimen sancionador

El Ararteko ha señalado en muchas ocasiones la conveniencia de clarificar las situaciones y conductas reprochables que darían lugar a la suspensión de las prestaciones, de las que conllevarían la aplicación de un régimen sancionador o bien de ambas consecuencias (sanción y suspensión de prestaciones). Según la información de que esta institución dispone, Lanbide no está tramitando ningún procedimiento sancionador.

En opinión del Ararteko, la posibilidad de acudir a un procedimiento sancionador en el caso de que la UC tenga una conducta reprochable pero cumple los requisitos para ser perceptora de prestaciones permitiría que esta conducta tuviera una sanción proporcionada, sin que fuera necesario acordar la suspensión de las prestaciones y la interrupción del abono de las mismas. En los casos en los que hay menores a cargo se evitaría que se iniciaran procesos de pobreza infantil y situaciones graves de exclusión social. En Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril, ya mencionada, se hacía la siguiente recomendación: *"Que cuando en un procedimiento de suspensión o extinción de prestaciones, se concluya que para salvaguardar el interés superior del menor debe mantenerse el derecho a la prestación (o a las prestaciones), se incoe el correspondiente procedimiento sancionador respecto al incumplimiento de la obligación".*

El Título VII "*Infracciones y Sanciones*" de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, arts. 99-108 establece las acciones u omisiones tipificadas como infracciones y las sanciones. El art. 108 prevé que el procedimiento sancionador se fijará reglamentariamente de acuerdo con los principios establecidos en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad autónoma del País Vasco (Ley 2/1998, de 20 de febrero). El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, regula el procedimiento sancionador en los arts. 59-62.

Es por ello que, contrariamente a la aplicación generalizada de la suspensión (y en su caso de la extinción) como única medida ante actuaciones reprochables por parte de personas titulares o beneficiarias de una RGI, la tramitación de un procedimiento sancionador implicaría el cumplimiento de los principios de la potestad sancionadora regulados en los arts. 25-31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) (arts. 127 a 138 LRJPAC), así como las previsiones establecidas en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, (que aún no se ha adaptado a la nueva regulación).

Este procedimiento conlleva la aplicación de una serie de garantías no previstas para el procedimiento de suspensión. Así, el cap. VII de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, se refiere, entre otras cuestiones, a la tipificación de conductas reprochables, las califica como infracciones de distinto grado, aplica sanciones económicas en función de dicho grado y establece la prescripción de las mismas.

Como se ha señalado anteriormente, la normativa que regula la suspensión de las prestaciones muestra carencias importantes relativas a la delimitación de las actuaciones que dan lugar a la suspensión del derecho a la prestación. No se regula con la necesaria claridad la concreción de las conductas y obligaciones que se deben respetar para evitar la suspensión del derecho a la prestación, ni se determina la duración de la suspensión. También existen quiebras en el cumplimiento del principio de proporcionalidad. Hay un margen de mejora importante que exigiría una reflexión sobre las respuestas que debe dar el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos a los incumplimientos de las obligaciones y a las infracciones que se cometen. En opinión del Ararteko se deberían delimitar con precisión los casos en los que se debería acordar la suspensión de la prestación, o bien cabría imponer únicamente una sanción. Por otro lado, según la gravedad de la conducta (por ejemplo, en los casos de concurso de más de una infracción previstos en los arts. 104 y 43.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo) también cabría prever la posible imposición de ambas, la suspensión del derecho a la prestación y una sanción económica.

Lanbide ha mostrado su conformidad con la posibilidad de desarrollar reglamentariamente el régimen sancionador previsto en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y en su aplicación pero no se dispone de información sobre si se ha avanzado en su implantación.

4.2. Procedimiento de reanudación

Tras la reciente ronda de visitas a Oficinas de Lanbide por parte del personal de esta institución, así como por la reducción del número de quejas por este motivo, se ha comprobado una mejoría en la atención de las solicitudes de reanudación, pues los tiempos para proceder a la misma se han reducido considerablemente.

Como nota negativa, se señala que, teniendo en consideración que toda comunicación de hechos implica la apertura de un procedimiento de revisión, las solicitudes de reanudación de una RGI suspendida, en ocasiones, se prolongan en el tiempo más allá de lo previsto por la normativa pues, con carácter general, Lanbide espera a concluir la revisión al objeto de volver a comprobar que se reúnan los requisitos para generar el derecho a la prestación. Así, el tiempo que dure la tramitación de la solicitud presentada en este sentido por la persona afectada implica el mantenimiento del estado de suspensión de una RGI y, en consecuencia, de interrupción del abono de la prestación, más allá de lo que sería preceptivo, aunque posteriormente se abonen los atrasos desde la fecha en que se solicitó la reanudación. Esta fecha suele coincidir con la fecha del decaimiento de la causa que motivó la suspensión, pero puede que no coincida ya que es habitual que sea la persona interesada la que presente la solicitud y no suele instarse de oficio, a pesar de la previsión del art. 46 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

La Dirección General de Lanbide ha informado en las numerosas reuniones que se han mantenido, de que en aquellos supuestos en los que la duración de la suspensión esté predeterminada por la normativa (supuestos contemplados por el art. 45.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo), la reanudación se producirá de forma automática. No obstante, se observa que, incluso en estos supuestos, Lanbide ha incoado expedientes de revisión al objeto de comprobar el cumplimiento de requisitos, por lo que la reanudación de una RGI suspendida, a pesar del decaimiento de la causa que la motivó, como se ha señalado, o de que se trate de uno de los supuestos de suspensión de duración limitada por el art. 45.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, se prolonga en el tiempo más allá del deseo del legislador.

En consecuencia, se considera por parte de esta institución que sigue habiendo un margen de mejora que permite que se acuerde la reanudación de la prestación a la mayor brevedad tras el decaimiento de la causa que motivó la suspensión o tras el transcurso del tiempo de suspensión previsto, para evitar que la interrupción en el abono de la prestación se prolongue.

4.3. Procedimiento de extinción

En este apartado se destaca que se han tramitado expedientes de queja en los que Lanbide ha extinguido el derecho a una RGI cuando en opinión del Ararteko la conducta que motivaba la extinción de la prestación se podía calificar como causa de suspensión. También se han tramitado expedientes en los que se asimilaban los efectos de una extinción a la denegación de una solicitud.

Los supuestos de extinción de una RGI/PCV están tasados por la normativa, por lo que esta medida solo podrá adoptarse dentro del margen establecido por los arts. 28 y 43 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, y art. 49 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, y artículo 28 del Decreto 2/2010, de 12 de enero, regulador de la prestación complementaria de vivienda. (Decreto 2/2010, de 12 de enero.)Es importante insistir en la importancia de la motivación de las extinciones, tal y como se ha hecho en el caso de las suspensiones, debido a que la falta de referencias, en especial, a los fundamentos de derecho, implica la generación de situaciones de inseguridad. Como hemos señalado, los motivos de extinción están tasados por la normativa, por lo que el no mencionar el precepto con base en el cual se procede a extinguir el derecho genera graves situaciones de indefensión.

Lanbide tiene que hacer mención expresa de cuál de los supuestos tasados por los arts. 28 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y 49 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, está sirviendo como fundamento para adoptar tan gravosa medida.

Este proceder puede conllevar consecuencias incluso más graves que la propia extinción. El art. 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, prevé que en el caso de que una RGI se extinga *"...por causas asociadas al incumplimiento de obligaciones o a la comisión de infracciones, la persona titular no tendrá la posibilidad de volver a solicitar la renta de garantía de ingresos, en cualquiera de sus modalidades, por un periodo de un año a contar de la fecha de extinción..."*.

En opinión del Ararteko, la resolución por la que se acuerda la extinción de la prestación y la consiguiente imposibilidad de solicitar de nuevo la misma en el plazo de un año debe ser aplicada únicamente en los casos previstos **sin que quepa una interpretación extensiva** o "por analogía", como Lanbide ha contestado a esta institución como consecuencia de algún expediente en el que había acordado denegar una solicitud de prestación con la advertencia de que no podía solicitar de nuevo la prestación hasta que transcurriera el plazo de un año. La interpretación analógica de un precepto de carácter restrictivo, como es el art. 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, no es admisible.

Sin ánimo de ser exhaustivos, hemos de recordar que la aplicación de una norma a un supuesto distinto a aquel para el que fue prevista tiene unos límites establecidos, básicamente, por el art. 4.1 CC, que dice así: *"Procederá la aplicación analógica de las normas cuando estas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecia identidad de razón"*. En los casos a los que nos referimos no existe tal laguna, pues cuando una persona solicitante no cumpla los requisitos para ser titular de una RGI, el derecho a la prestación le será denegado, sin más consecuencia (como sucede con cualquier solicitud con carácter general). En la Resolución 2016R-687-15 del Ararteko, de 16 de diciembre de 2016, se analizaba la denegación de una solicitud con efectos de extinción de la prestación, art. 50.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, y la consecuencia imposibilidad de volver a solicitar la RGI, en cualquiera de sus modalidades, por un periodo de un año a contar de la fecha de extinción y se solicitaba que se revisara la resolución denegatoria.

Para terminar se quiere hacer hincapié en la importancia de clarificar la fecha en la que se acuerda la extinción dado que en los supuestos previstos en el art. 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, se inicia el cómputo del año durante el que no cabe solicitar la prestación de RGI sin que quepa solicitar durante ese tiempo la prestación de RGI. Esta fecha debería coincidir con el mes en el que se deja de abonar la prestación ya que, si con antelación se ha acordado la suspensión de la prestación y la interrupción del abono de la prestación, la imposibilidad de solicitar de nuevo la prestación se prolongaría por más tiempo que el previsto en el mencionado art. 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre.

A ello hay que añadir la previsión del art. 53.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, que exige la convocatoria de un trámite de audiencia previo a acordar la extinción de la prestación. En alguna ocasión se ha comprobado que se ha omitido dicho trámite a pesar de que se trata de una garantía constitucional (art. 105 CE).

4.4. Procedimiento de renovación

El art. 23 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, prevé el reconocimiento del derecho a la RGI en todas sus modalidades mientras subsistan las causas que motivaron su concesión y se cumplan las obligaciones previstas en la presente ley. Se concederá por un periodo de dos años renovable con carácter bianual mientras se mantengan dichas causas y se sigan cumpliendo las condiciones, económicas o de otra naturaleza para el acceso a la prestación.

En el mismo se prevé la comunicación a las personas titulares de la necesidad de iniciar la tramitación y que se inicie la misma tres meses antes de la fecha de extinción de la prestación.

La normativa contempla la prórroga automática para determinadas unidades de convivencia formadas exclusivamente por pensionistas o personas en situación de alta exclusión que, a juicio de Lanbide, en colaboración, en su caso, con los Servicios Sociales Municipales, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral.

Según la información derivada del trabajo de esta institución, Lanbide no comunica en el plazo señalado la necesidad de iniciar la tramitación tres meses antes de la fecha de extinción de la prestación. Tampoco extingue la misma cuando finalizan los dos años de vigencia. Los titulares, bien por iniciativa propia o bien porque de manera individual se les ha comunicado la necesidad de iniciar dicha renovación, son quienes instan su renovación.

El problema que hemos detectado ha sido el relativo a los supuestos en los que se gestiona la renovación de la prestación y durante la tramitación se detecta que se ha incurrido en causa de suspensión. En estos casos Lanbide acuerda la no renovación de la prestación con independencia de si ha decaído la causa de la suspensión. Lanbide nos ha trasladado que no está previsto otro trámite en el aplicativo informático por lo que en estos casos con independencia de que hubiera decaído la causa de suspensión "la única salida" es acordar la no renovación.

En algunos expedientes se ha observado que la motivación de la resolución que acordaba la no renovación no era la adecuada, ya que no se explicaban los motivos por los que no se renovaba o bien se señalaba que se procedía a extinguir la prestación "por la no renovación" o que no se renovaba "por fraude". Tampoco se informaba a la persona si podía presentar de nuevo una nueva solicitud de prestación de RGI. Ello conllevaba que la persona que había solicitado la renovación de la prestación recibía una resolución de extinción sin que de ello se pudiera deducir claramente los motivos o bien no se explicitaba que al haber decaído la causa que motivara la suspensión (y que hubiera motivado la no renovación) tenía derecho a solicitar de nuevo la prestación.

En opinión del Ararteko, cuando Lanbide detecta un incumplimiento de una obligación debe comunicar a la persona las razones (hechos y fundamentos legales) por las que ha incurrido en causa de suspensión y le debería señalar las consecuencias que ello implica. Si el expediente se encuentra en fase de renovación debe informarle de los motivos por los que no cabe la renovación de la prestación con el objeto de que, si sigue cumpliendo los requisitos para ser titular de la RGI, lleve a cabo las actuaciones necesarias para volver a ser titular de la prestación. Si dicha conducta lleva aparejada la suspensión de la prestación durante unos meses debería informarle de que puede volver a solicitar la prestación cuando haya transcurrido el plazo (o, en su caso, cuando haya decaído la causa para acordar la suspensión).

Si durante la tramitación del procedimiento de renovación ha decaído la causa que hubiera conducido a acordar la suspensión de la prestación, Lanbide debería

acordar la renovación del expediente por analogía con la previsión legal establecida en el art. 26.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre.

El Ararteko ha trasladado la opinión anterior en la Resolución 2015R-1948-14 del Ararteko, de 4 de noviembre de 2015.

Se valora, por tanto, la existencia de un **margen de mejora** en el trámite de renovación cuando se ha detectado que se ha incumplido una obligación que incluye tanto lo relativo a la aplicación informática que sirve de apoyo a la gestión de la prestación, que debería prever este supuesto, como con relación a las decisiones sobre el fondo. La detección de alguna causa de suspensión no debería conllevar automáticamente que se acuerde la no renovación de la prestación o la extinción de la prestación.

En los casos en los que durante la tramitación de la renovación se detecta que se ha incurrido en causa de suspensión pero que esta ha decaído, la no renovación deja a las personas en una situación de indefensión. En opinión del Ararteko, cuando ha decaído la causa de suspensión debe acordar la renovación de la prestación. Hay que tener en cuenta la previsión establecida en el art. 23.1 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre: *"Se reconoce el derecho a la renta de garantía de ingresos en todas sus modalidades mientras subsistan las causas que motivaron su concesión y se cumplan las obligaciones previstas en la presente ley. Se concederá por un periodo de dos años, renovable con carácter bienal mientras se mantengan dichas causas y se sigan cumpliendo las condiciones económicas o de otra naturaleza para el acceso a la prestación".*

Si se ha incurrido en causa de suspensión que lleva aparejada la suspensión de la prestación con una duración determinada, Lanbide debería informar de la duración de la misma y de la fecha en la que cabría solicitar de nuevo la prestación. Tras el transcurso del plazo previsto como consecuencia de la conducta incumplidora causante de la suspensión se debería informar de que cabe solicitar de nuevo la prestación.

Por último, se hace hincapié en la necesidad de mejorar la información en los procedimientos de renovación. Las resoluciones que acuerdan la no renovación no informan a la persona de su derecho a solicitar de nuevo la RGI si se cumplen los requisitos para ser titular de la misma. La normativa no impide volver a presentar una nueva solicitud, salvo en los supuestos en los que expresamente se prevé, por lo que, en opinión del Ararteko, se debería informar en la propia resolución de este derecho y de la fecha en que puede ejercerlo.

4.5. Procedimiento de revisión

El art. 24 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, prevé que se realizará de oficio una revisión trimestral de aquellos requisitos que se vayan incorporando al control telemático de la prestación, sin perjuicio de que pueda proceder a cuantas revisiones estime oportunas para comprobar si se mantienen las causas que motivaron la concesión.

Para ello puede recabar al resto de AAPP y otras entidades que colaboran en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, los datos e informes que resulten

estrictamente necesarios para el correcto ejercicio de las funciones de revisión y supervisión.

En consecuencia, la Ley concede unas facultades amplias con relación a la revisión del cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones de los perceptores de prestaciones. Estas revisiones pueden ser llevadas a cabo de oficio o derivarse de la comunicación de hechos por parte de los titulares de las prestaciones o bien ser impulsadas por las denuncias de particulares. También se producen revisiones tras la estimación de los recursos administrativos.

Lanbide cuando detecta un incumplimiento procede, habitualmente, a llevar a efecto el trámite de audiencia previo y tras el mismo decide mantener el derecho de la prestación o puede acordar la suspensión o extinción de la prestación.

Como se ha señalado en el apartado 3, *"Fase de resolución y de recurso de las prestaciones económicas",* sería conveniente que se pudieran tramitar estos procedimientos con mayor celeridad. En los casos en los que no se está abonando prestación alguna la prolongación de los plazos da lugar a situaciones límite. Además la prolongación de los plazos de tramitación provoca que se generen prestaciones indebidas en cantidades elevadas al perceptor de prestaciones económicas.

Entre los informes que se reciben del resto de las AAPP que inician procedimiento de revisión se destaca la información que trasladan los ayuntamientos, relativa a la residencia de una o varias personas en una vivienda (que se analiza en el epígrafe 5.1.2) o bien los relacionados con la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Etxebide (que se analiza en el epígrafe 5.3.5).

5. DISCREPANCIAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA

En la tramitación de las distintas quejas se han producido algunas discrepancias con Lanbide en la interpretación de las disposiciones que afectan a los requisitos para ser titular de la RGI. En el presente apartado mencionamos algunas cuestiones que han sido objeto de un análisis e interpretación diferente por parte del Ararteko en la resolución de los expedientes de queja.

5.1. Requisitos para ser titular de la RGI

En este epígrafe se analizan las discrepancias que afectan al cumplimiento de los requisitos para ser titular de la prestación que se regulan en el art. 9 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo. Se trata de una previsión que contiene un número importante de condiciones y tiene en cuenta determinadas circunstancias. Se analizan algunas de las mismas derivadas de los expedientes de queja que se han tramitado y que afectan a los siguientes requisitos: la acreditación de la residencia efectiva, la acreditación de ocupación de vivienda mediante título habilitante, la acreditación de la composición de la UC, en concreto, los informes policiales y las relaciones análogas a las conyugales, las unidades convivenciales especiales, las personas extranjeras casadas o que mantienen una relación análoga a la conyugal y viven separadas, las personas que residen en centros residenciales o pisos tutelados, la extinción del derecho a la RGI o no reconocimiento de la RGI en el caso de personas que son titulares de dos bienes inmuebles, la acreditación de un

año de vida independiente y, por último, respecto a la necesidad de concurrencia de requisitos específicos para determinadas situaciones como son las personas que sufren violencia doméstica, personas autónomas y personas huérfanas.

5.1.1. Acreditación de la residencia efectiva

La utilización por parte del legislador autonómico del concepto de residencia efectiva como requisito y la exigencia de su acreditación ha resultado hasta la fecha, fuente de numerosas discrepancias interpretativas.

El art. 16.b) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, modificado por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, así como el art. 9.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, establecen entre los requisitos para ser titular de la RGI, *"estar empadronado y tener la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el momento de la presentación de la solicitud, y haber estado empadronados y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud…"*.

De esta forma, además de la inscripción en el padrón se requiere la acreditación de la residencia efectiva. Se entiende que la finalidad de esta previsión legal no es otra que la de evitar que una persona que esté inscrita en el padrón, pero que no tenga su domicilio habitual en alguno de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), pueda ser beneficiaria de la RGI. Como dato de interés las personas que acreditan la residencia efectiva pero no pueden presentar la inscripción en el padrón, por ejemplo, en los casos en los que se está cumpliendo condena en prisión y no se admite su inscripción en el padrón del municipio, han tenido, en ocasiones, problemas para acceder a la prestación, siendo dicha imposibilidad ajena a su voluntad.

A pesar de lo expuesto, en la actualidad, ninguna disposición normativa ha previsto la forma en la que se debe acreditar la residencia efectiva, concepto de enorme interés que cada vez tiene más relevancia en las disposiciones de la Unión Europea[1]. La normativa objeto de análisis únicamente prevé que se adjunte la certificación de la inscripción en el padrón sin señalar los requisitos y la documentación que se debe aportar para acreditar la residencia efectiva.

No por ello deja de llamar la atención la utilización del concepto de la residencia efectiva como elemento determinante a la hora de reconocer el derecho a la RGI.

En este sentido, el art. 40 CC establece que *"para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones civiles, el domicilio de las personas naturales es el lugar de su residencia habitual, y en su caso, el que determine la Ley de Enjuiciamiento Civil…"*.

---

[1] *Guía práctica sobre la legislación aplicable en la Unión Europea (UE), el Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza (2013)*. Reglamento (UE) nº 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011; Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004; Reglamento (CE) nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009; Reglamento (UE) nº 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 y Reglamento (CE) nº 997/2009.

Asimismo, de conformidad con el art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, *"el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán el carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos..."*.

Resulta igualmente clarificador el art. 43 del Decreto 147/2010, que viene a establecer la suspensión temporal del derecho en los casos de pérdida de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento, entre otros, el traslado temporal de la residencia habitual a un municipio ubicado fuera del ámbito territorial de la CAPV.

Por tanto, una interpretación *a sensu contrario* del antedicho artículo, puede llegar a concluir que el requisito exigido no es otro que el de la **residencia habitual**.

En un importante número de quejas, la denegación o la extinción del derecho venía precedida por la consideración de Lanbide relativa a la pérdida de la residencia efectiva por la realización de salidas fuera de la CAPV.

Precisamente, esta institución ha tenido la oportunidad de conocer diferentes pronunciamientos judiciales en los que se aborda la cuestión controvertida.

Concretamente, en la SJCA de Vitoria-Gasteiz (Nº 3) 191/2012, de 4 de octubre, señaló *"...que un viaje al extranjero de dos meses de duración no implica forzosamente cambio de residencia o cambio de domicilio habitual, que permanece y sigue siendo el mismo"* (FD3).

Prosigue indicando que *"...la administración está vinculada por el principio de legalidad, de tal manera que si una norma le habilita y le faculta para retirar la ayuda ésta podrá y deberá hacerse efectiva, pero, si por el contrario no existe una norma que directa y claramente determine el cese de la asistencia, esta no podrá realizarse por meras sospechas..."* (FD4).

En ese mismo FD4 se establece que *"...la cual [en referencia a la normativa aplicable en la materia] no prohíbe ausentarse de España, ni resulta incompatible la ayuda social con abandonar el domicilio por espacio de dos meses, siempre que mantenga su empadronamiento y fijada su residencia en el mismo sitio"*.

Esta argumentación se reitera nuevamente en la SJCA de Vitoria-Gasteiz (Nº 3) 84/2014, de 12 de mayo, señala que *"pues bien, [xxx] se encuentra empadronado en el Ayuntamiento de [xxx] desde el 27/9/2009, siendo que con anterioridad y desde 30/1/2009 estuvo empadronado en Vitoria, por lo que claramente cumpliría el requisito mínimo de tres años de empadronamiento que prevé el art. 16.b) Ley 18/2008; a lo que se debe añadir que no se puede acoger sin más y compartir con la administración que la residencia efectiva deba entenderse quebrada porque [xxx], se haya ausentado de la CAPV durante tres meses en 2011, pues un viaje al extranjero de tres meses de duración no implica forzosamente cambio de residencia o cambio de domicilio habitual, que permanece y sigue siendo el mismo desde el 27/8/2009, y el cual se encuentra sito en la calle [xxx] especialmente si tenemos en cuenta que en el ejercicio 2011 [xxx] formuló la declaración del IRPF,*

lo que denota que tenía residencia habitual en Álava, y que desde 20/9/2009 era titular por cesión del contrato de arrendamiento sobre la vivienda en la que viene residiendo desde entonces…" (FD2).

Para concluir, la asunción de esta interpretación viene nuevamente a recogerse en las SSJCA de Vitoria-Gasteiz (Nº 1) 7/2015, de 14 de enero, y 114/2015, de 20 de mayo, en la que se afirmaba de forma expresa de conformidad con varias resoluciones del Ararteko, concretamente la Resolución del Ararteko de 15 de octubre de 2013, y la 2014R-2177-13, de 2 de junio de 2014, que en consecuencia y como así sigue la recomendación del Ararteko, se ha de llevar a cabo una interpretación sistemática de la normativa conexa con la de la renta de garantía de ingresos, para concluir que la residencia efectiva no se perdería en ausencias inferiores a los tres meses.

Así, en la Resolución de 15 de octubre de 2013 del Ararteko, que no contradice la aportada por la parte actora, respondiendo al mismo criterio resulta que se estima que las salidas al extranjero periodos superiores a los tres meses, 90 días, pueden dar lugar a la pérdida de la residencia efectiva.

A mayor abundamiento, en el caso de las prestaciones por desempleo y los subsidios por desempleo, el TS ha manifestado en sendas sentencias en las que se atendían varios recursos de casación para la unificación de doctrina[2], que las salidas inferiores a 90 días no suponen un traslado de la residencia habitual y por lo tanto en ningún caso puede conllevar la extinción de la prestación.

En la actualidad, el art. 51.2 del Real Decreto Legislativo de 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba la Ley General de Seguridad Social (LGSS), prevé de forma expresa que *"…se entenderá que el beneficiario tiene su residencia habitual en España aun cuando haya tenido estancias en el extranjero, siempre que estas no superen los noventa días naturales a lo largo de cada año natural"*, o *"…cuando la ausencia del territorio español esté motivada por causas de enfermedad debidamente justificadas…"*.

Desde la elaboración del anterior informe diagnóstico en el año 2013 se ha podido apreciar que Lanbide ha venido a aceptar el criterio expuesto. Concretamente, este hecho se ha integrado como uno de los criterios empleados por Lanbide en su Documento de criterios de diciembre de 2014, estableciendo que se pierde la residencia efectiva cuando la persona se ausenta durante más de 90 días en un año (criterio 59, p. 40). Con anterioridad se consideraba que se perdía la residencia efectiva por ausencias menores.

A *sensu contrario* Lanbide entiende que no se acredita el requisito de la residencia efectiva cuando la persona ha estado ausente de la CAPV durante más de 90 días en el plazo de 1 año.

A pesar de que se trata de un avance, es importante reflexionar sobre la aplicación únicamente de un criterio temporal como manera de entender la acreditación o no

[2] Entre otras: la STS (Sala de lo Social, Sección 1ª) de 18 de octubre de 2012, la STS (Sala de lo Social, Sección 1ª) de 22 de septiembre de 2014 y la STS (Sala de lo Social, Sección 1ª) de 19 de enero de 2015.

de la residencia efectiva. Se está aplicando dicho criterio "temporal" con independencia de que la persona siga abonando el alquiler de la vivienda, o se mantenga la escolarización de los hijos/as, es decir, esto es, con independencia de que haya otros datos que permitan deducir que la intención de la persona o de la familia es la de mantener la residencia en dicho domicilio y población.

La aplicación de este criterio implica la extinción de la prestación de RGI/ PCV y la imposibilidad de solicitarlas de nuevo hasta que transcurran tres años de padrón inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud, o bien un año de padrón inmediatamente anterior y 5 años de actividad laboral remunerada (en el caso de las personas pensionistas o las víctimas de violencia doméstica únicamente sería necesario acreditar 1 año de padrón).

Hay excepciones a este criterio si el periodo de ausencia se debe a las siguientes causas de acuerdo con el art. 43.1 Decreto 147/2010, 25 de mayo: razones temporales de trabajo, cuidado de personas, ingreso en centros residenciales, separación cualquier otra razón de urgencia temporal.

Como dato importante hay que destacar que cuando las personas solicitan las prestaciones de RGI y PCV se analiza también si ha habido una ausencia de más de 90 días y si se concluye que se ha permanecido más de 90 días fuera de la CAPV se entiende que no se cumple el requisito de acreditar la residencia efectiva y se deniega la solicitud de prestaciones. En estos casos Lanbide no aplica ninguna excepción, esto es, no es de aplicación el mencionado art. 43.1 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo. En opinión del Ararteko se trata de una interpretación extensiva del cumplimiento del requisito de acreditar la residencia efectiva. Como señalábamos las personas mantienen la inscripción en el padrón y su domicilio en un lugar con independencia de que durante el periodo de 90 días se haya podido ausentar del mismo. Exigir para poder solicitar la prestación, además del requisito de la inscripción en el padrón durante 3 años que no haya un desplazamiento superior a 90 días en un año, es un criterio muy restrictivo. La normativa, como se decía, no aclara cuándo se entiende cumplido dicho requisito ni la documentación que se debe presentar para acreditar el mismo.

En este sentido resulta oportuno mencionar una resolución del Ararteko en la que se solicitaba la revisión de la denegación de las prestaciones de RGI y PCV al entender que no se cumple con el **requisito de empadronamiento y residencia efectiva**, al haber salido de la CAPV durante un periodo de 62 días. En opinión del Ararteko pasar un periodo de algo más de dos meses, de manera interrumpida fuera de la CAPV no rompe ni la continuidad de la residencia efectiva, ni la presunción que contiene la inscripción en el registro del padrón municipal. Tampoco implica incumplimiento de obligación alguna, en buena medida debido a que la persona reclamante no había presentado la solicitud de reconocimiento de la RGI ni por lo tanto se le aplicaban las obligaciones inherentes a la titularidad del derecho, Resolución 2015R-2659-14 del Ararteko, de 19 de octubre de 2015.

A pesar de ello, no quisiéramos dejar de mencionar que en relación con lo expuesto, el art. 43.1 f del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, únicamente prevé como motivo de suspensión del derecho *"el traslado temporal de residencia habitual a un municipio ubicado fuera de del ámbito territorial de la Comunidad*

Autónoma del País Vasco cuando este traslado sea superior a dieciocho meses y se deba a razones temporales de trabajo, cuidado de personas, ingreso en centros residenciales, separación o cualquiera otra razón de urgencia temporal que sea calificada como tal, mediante el correspondiente informe técnico, por el Servicio Social de Base referente….".

De forma que tal y como indica el párrafo segundo del artículo antedicho *"…de procederse al retorno a la Comunidad Autónoma* ***antes de que se hubieran cumplido los dieciocho meses*** *señalados,* ***se sigue cumpliendo el requisito exigido en el artículo 9.2 del presente Decreto"****.*

En conclusión, a juicio de esta institución al integrar el legislador autonómico un elemento adicional al del empadronamiento, debió prever también el instrumento para su acreditación. Lanbide está aplicando un criterio temporal que no está previsto por el legislador y lo aplica tanto a las personas titulares de las prestaciones como a quienes solicitan el reconocimiento de las prestaciones. Esta interpretación extensiva de Lanbide no tiene un amparo legal adecuado por lo que, en opinión del Ararteko, debería incorporarse en una previsión legal *ad hoc*, bien en su eventual modificación normativa o en su desarrollo reglamentario tanto los criterios específicos como la documentación que se debe aportar para acreditar la residencia efectiva, con el fin de dotar al sistema de una mayor seguridad jurídica.

5.1.2. Imposiblidad de acreditación de la ocupación de vivienda mediante título habilitante

Lanbide ha denegado la prestación de RGI o la ha suspendido o extinguido por no disponer de título habilitante de la ocupación de la vivienda. La dificultad de acceso a una vivienda en la CAPV, dado los elevados precios del mercado privado y la imposibilidad actual de atender toda la demanda de una vivienda de protección pública para las personas que no disponen de una residencia estable, han propiciado la generación de situaciones que plantean el interrogante de si hay amparo legal para que Lanbide deniegue el derecho a una prestación básica como es la RGI, dirigida a combatir la exclusión social.

Del análisis de la normativa y del modelo de prestación *condicionada* que se ha concebido en el País Vasco, se deducía la exigencia de acreditar un título válido de uso y de disfrute de la vivienda. Las distintas administraciones han solicitado en la tramitación de la prestación dicho título habilitante como un medio de acreditar los requisitos de acceso a la prestación, como es la comprobación de los miembros que componen la UC.

Pero el sistema dejaba fuera situaciones de vulnerabilidad que exigen una respuesta coordinada por los diferentes sistemas, el de Vivienda, el de Garantía de Ingresos y el de Servicios Sociales.

Entre las consultas recibidas sobre esta problemática podemos citar la de las personas que viven en un edificio o vivienda sin ningún título jurídico válido para ello. En ocasiones estas personas han sido titulares de la RGI, y en otras la han solicitado por primera vez.

La postura mantenida por Lanbide en estos supuestos se resume en que la prestación de RGI no podía ser concedida cuando la persona solicitante no acreditaba estar en posesión de un título que le habilitara legalmente para ocupar la vivienda donde residía.

En el Documento de criterios de Lanbide de diciembre de 2014 (Criterio aclaraciones sobre alojamientos, p. 18) se establecía que *"no se puede cobrar la RGI estando como okupa en una vivienda"*.

Así, el derecho a la prestación de la RGI de personas que ocupan una vivienda sin acreditar estar en posesión del oportuno título habilitante fue objeto de tramitación de algunos expedientes de queja, y más concretamente justificó la apertura de un expediente de oficio.

En opinión del Ararteko, si se acreditaba la residencia efectiva en un inmueble o parte de él, el hecho de que el propietario de la vivienda no hubiera mostrado su oposición a la ocupación de la misma es un dato de enorme interés para valorar el cumplimiento de los requisitos por parte de la persona solicitante. Nos referimos a personas que cumplen todos los requisitos para el acceso a la prestación pero que no pueden presentar el título habilitante de la ocupación de un alojamiento en el que no hay oposición del propietario.

En este sentido y en el transcurso del expediente de oficio al que nos hemos referido, Lanbide manifestó que *"en la siguiente revisión de los criterios internos se va a proceder a modificar el criterio al que nos venimos refiriendo, en el sentido de que será de aplicación a todas la personas que acrediten la residencia efectiva mediante título fehaciente o 'prueba consistente'"*, tal y como se recoge en la STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso Administrativo) 991/12, de 28 de diciembre de 2012.

Más recientemente y en apoyo de esta tesis, la SJCA de Vitoria-Gasteiz (Nº 1) 242/2016, de 10 de noviembre de 2016, analizó la denegación de una solicitud de RGI porque no se había aportado el permiso o autorización de la propietaria para residir en el domicilio y concluyó que, acreditada la realidad de la residencia, procedía el reconocimiento del derecho a la prestación de RGI.

Lanbide no ha procedido a revisar el criterio por lo que se siguen recibiendo quejas con esta problemática.

5.1.3. Acreditación de la composición de la Unidad de Convivencia, en concreto, los informes policiales y las relaciones análogas a las conyugales

La EM de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, viene a reconocer la UC como el elemento nuclear en la configuración del derecho a la RGI/ PCV. Ya desde el inicio se establece que la determinación de la UC es *"...uno de los componentes esenciales del modelo, en la medida en que su definición es determinante del grado de cobertura de cada una de las prestaciones"*.

La conformación de las distintas modalidades de unidades de convivencia posibles se recoge de forma exhaustiva en el art. 5 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo. Además, el ap. 4 del artículo antedicho prevé la posibilidad de que *"el Gobierno*

Vasco, podrá definir, a iniciativa propia o a propuesta de otra Administraciones Públicas, nuevos supuestos de UC atendiendo a la evolución social y, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar", lo que hace que no se trate de una lista cerrada y posibilite la inclusión de nuevas unidades de convivencia no previstas hasta la fecha.

En este mismo sentido, la EM de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, recoge expresamente como una de las finalidades perseguidas *"...establecer elementos que permitan controlar el acceso a la prestación de personas que aparentan el cumplimiento formal de los requisitos exigidos para la constitución de una UC sin cumplirlos realmente"*; y el art. 9.4 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, prevé *"A los efectos de la presente ley, la convivencia efectiva o la no convivencia referidas en este artículo deberán ser objeto de investigación por parte de la administración competente, cuando el caso lo exija".*

En esa función de control de la constitución de la UC, uno de los elementos que mayor número de discrepancias ha suscitado es el de comprobación de las mismas y el instrumento utilizado para ello: los informes policiales de comprobación de convivencia.

Debe partirse de la idea de que la exigencia de acreditar la existencia de una convivencia es prueba cuya carga corresponde a quien alega dicha situación (art. 60 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y art. 217 LEC).

Así, la ausencia de prueba resultaría *"...por sí solo un argumento de suficiente peso en orden a la anulación de la resolución administrativa"* [STSJ Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) 132/2013, de 15 de abril, FD4].

Para ello, es cada vez más frecuente que Lanbide solicite la elaboración de informes policiales de comprobación de convivencia de aquellas personas que bien son ya perceptoras de la prestación o bien han solicitado su reconocimiento.

La elaboración de los informes de comprobación de convivencia en una materia tan sensible, como lo es el de las prestaciones sociales dirigidas a la inclusión social, tiene una especial transcendencia por los efectos que de su contenido pueden derivarse.

El alcance y la relevancia de los mismos determinan, como se ha podido constatar, la concesión, suspensión y, en ocasiones, la extinción de las prestaciones de RGI/PCV, que son, en muchas ocasiones, vitales para atender las necesidades más básicas de sus titulares y miembros de la UC.

Se es consciente de que debido al ámbito íntimo donde se desarrolla la vida privada, la obtención de la prueba se antoja muy dificultosa. Justamente por ello puede inferirse no solo de las pruebas directas, sino también de presunciones cuando a partir de un hecho probado pueda deducirse con certeza otro hecho si entre ambos existe un enlace preciso y directo. No obstante, el contenido recogido en los informes de comprobación de convivencia está sujeto a un régimen jurídico que le dota de las garantías debidas.

Los informes de comprobación de convivencia gozan de una presunción de legalidad y de veracidad cuando proceden de un funcionario público al que se le reconozca la condición de autoridad. El art. 77.5 LPAC (art. 137.3 LRJPAC) establece que *"los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario"*. Asimismo, el art. 26.1 LPAC, (anteriormente art. 46.4 LRJPAC) recoge que *"se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia"*.

En este sentido, el TC tuvo la oportunidad de interpretar el antedicho art. 137.3 LRJPAC, en STC (Pleno) 76/1990, de 26 de abril, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al art. 145.3 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria. Si bien la reclamación versó sobre si las actas y diligencias extendidas por la inspección de los tributos tenía la naturaleza de documento público, interesa aquí su mención, en la medida en que el TC establece el canon de interpretación que debe configurar el contenido del art. 137.3 de la LRJPAC. De esta forma, el TC llega a señalar que *"...ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas de diligencia"*.

En suma, el hecho de ser un documento público administrativo hace que se le otorgue el valor de prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ello. Por el contrario, como se ha referido el TC, **la prueba plena no se extiende a las interpretaciones, juicios de valor o las opiniones que se consignen**.

Sobre este asunto concreto es reiterada la jurisprudencia que ha venido a matizar la validez plena de los informes policiales de comprobación de convivencia en función del contenido recogido en los mismos.

Por citar algunas, la STSJ País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) 991/2012, de 28 de diciembre, ante la única afirmación en el informe de comprobación de convivencia de la existencia de una convivencia conyugal o análoga a la conyugal, el tribunal ha entendido que *"...sin mejor precisión e información de sus fuentes no son por sí solo suficientes para dar por acreditada la convivencia de ambas personas en el mismo domicilio* (...)*. Y el informe policial no deja constancia más que de la convivencia de ambos en una o con relación a una determinada fecha, esto es, una prueba meramente indiciaria del hecho en cuestión* (...)*. En definitiva, no se ha acreditado con certeza la integración de XX en la unidad de convivencia de la recurrente"* (FD2).

Seguidamente, en la STSJ País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) 418/2013, de 8 de julio, el tribunal argumentó que *"en ocasiones precedentes esta misma Sala y Sección ha puesto de manifiesto el carácter*

meramente indiciario que pueden ofrecer informaciones policiales como las que el expediente refleja que vienen además adornadas, –en contra de lo que la Administración foral supone–, de una acusada ausencia de detalle acerca de los hechos de propia observación, o de referencia cierta, recogidos por los indeterminados agentes que la suscriben, –folios 42-43–, y se limita a una afirmación apodíctica de la convivencia en dicho domicilio del citado XXX, a la sazón padre de la hija menor de la actora" (FD2).

De esta forma, ante la falta de detalle del propio informe de convivencia el tribunal concluyó manifestando que *"la consecuencia es que si, en ocasiones, esas informaciones policiales pueden constituir instrumentos útiles para fundar una investigación más contrastada, (propia de las actuaciones cautelares), no pueden erigirse en soporte exclusivo de una medida definitiva de denegación (o extinción del derecho) si a esa falta de precisión se une el potencial indiciario de signo contrario que cabe asimismo atribuir a la concurrencia de actuaciones, incluso públicas, que atestiguarían la ruptura convivencial* (...). *Todo ello, conlleva que la certeza judicial no se produzca en las claves del artículo 217 LEC, al aparecer el fundamento relevante de la denegación como dudoso y altamente controvertido por otros indicios"* (FD2).

Además, la Sala de lo Contencioso del TSJ del País Vasco, en su Sentencia 64/2014, de 14 de febrero, vino de igual forma a establecer que para dotar a los informes de convivencia de un valor probatorio *iuris tantum* es necesario que el informe trate *"...de hechos constatados por los funcionarios..."* (FD2).

Y concluye señalando que en el caso enjuiciado *"...el informe no describe tal situación sino que lo que describe son conclusiones inferidas de unas actuaciones previas que se omiten pues aparecen descritas por una frase genérica, ambigua, imprecisa, y que desde luego no describe hecho concreto alguno que puedan deducirse razonablemente aquellas conclusiones. El informe se limita a expresar que se han practicado las 'comprobaciones correspondientes'"* (FD2).

De forma que entiende que en el contenido del informe de comprobación de convivencia *"se debería haber descrito cuáles han sido éstas y el resultado que cada una de ellas ha ofrecido para poder así verificar si puede o no deducirse la conclusión última. Tal ausencia de hechos objetivos constatados por los funcionarios impide dotar al informe de valor alguno"* (FD2).

De esta forma, en aplicación de la anterior doctrina, Lanbide debería, en todo caso, motivar sus resoluciones señalando los hechos descritos en los informes y evitando otorgar validez a las valoraciones o interpretaciones propias de los agentes.

En este mismo sentido, desde el año 2013 hemos constatado un aumento de quejas relacionadas con este tema. En muchas de ellas se llegaba a determinar la falta de residencia habitual en un domicilio o incluso la existencia de una relación conyugal o análoga a la conyugal con la persona que residía en el mismo domicilio desde una fecha.

De hecho, el Documento de criterios de diciembre de 2014 establece de forma expresa que *"no se aceptará que una persona perceptora comparta una cuenta bancaria con otra persona que no esté incluida en su UC. En estos casos se debe hacer un trámite de audiencia para que explique las circunstancias, pero de mantenerse la situación, se tendrá que suspender el expediente por no poder definir la unidad de convivencia"* (criterio 9, p. 11).

Paradójicamente, con anterioridad a la aprobación de los criterios del mes de diciembre de 2014, el JCA nº 2 de Vitoria-Gasteiz tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el tema expuesto en la Sentencia 215/2014, de 26 de diciembre. Concretamente, concluyó señalando que *"...pese a que haya una convivencia y dicha arrendadora figure como autorizada en una cuenta bancaria del recurrente, tales datos constituyen meras sospechas insuficientes para dar por acreditado que exista una relación sentimental entre ambos..."* (FD2).

En idénticas circunstancias, el JCA nº 3 de Vitoria-Gasteiz expuso en su sentencia 9/2014, de 20 de enero, que para la existencia de una convivencia marital *more uxorio* se requiere que *"...concurra una comunidad de vida y de intereses a la manera de unión matrimonial, siendo preciso para apreciar su existencia que se dé una convivencia que reúna las notas de habitualidad, estabilidad y permanencia en el tiempo, con la creación de apariencia similar al conyugal, no siendo suficiente la convivencia esporádica, circunstancial u ocasional, ni tampoco la simple relación afectiva, aunque sea prolongada en el tiempo, sino va acompañada de esa comunidad de vida, con las notas indicadas, que permita asimilarla a la marital"*.

A la luz de lo expuesto por tanto, para que pueda determinarse la existencia de una relación *more uxorio* o relación de hecho no bastará con la afirmación de que se comparta una cuenta bancaria, o incluso que exista un contrato de arrendamiento o subarrendamiento prolongado en el tiempo, sino que será necesario acreditar que entre ambas personas existe una comunidad de vida y de intereses que reúna las características de habitualidad, estabilidad y permanencia en el tiempo creando así una apariencia similar a la conyugal.

Por todo lo expuesto, se es consciente de que la adopción de decisiones tan trascendentes como la denegación, la suspensión o extinción de la RGI no deben obviar el contenido mismo del informe. No obstante, a la luz de lo expuesto, es necesario que Lanbide realice un juicio proporcionado del contenido de los mismos, otorgando validez a los hechos y la forma en la que se ha obtenido y ponderando en cada caso concreto la validez de las interpretaciones, juicios de valor u opiniones que se hayan incluido.

5.1.4. Personas casadas o que mantienen una relación análoga a la conyugal con una persona extranjera y viven separadas

Entre los requisitos para ser beneficiario de la prestación de RGI está el de constituir una UC. Se trata de un concepto que se regula en el art. 5 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, y que tiene singularidades y diferentes modalidades según las relaciones familiares, la condición de pensionista o bien derivadas de su situación de vulnerabilidad: víctimas de maltrato doméstico, con menores a cargo,

o por otras situaciones, por ejemplo, porque se han iniciado los trámites de separación, etc.

La normativa establece que las personas unidas a otras por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal **deben vivir juntas** para constituir una UC (art. 5.1.a) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo). En el caso de las personas inmigrantes, la normativa prevé que cumplen el requisito de constituir una UC durante dos años como máximo aunque su cónyuge o persona con la que mantenga una forma de relación permanente análoga a la conyugal no resida en territorio español, art.5.1.a) Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

Tras los dos años, si su cónyuge o pareja no vive en el mismo domicilio no pueden renovar el derecho a la prestación de RGI.

Esta previsión solamente afecta a las personas extranjeras. En el caso de las personas nacionales si no viven con su cónyuge no tienen derecho a la prestación de RGI desde el inicio.

La cuestión es que el hecho de que no se viva con el cónyuge o persona con la que mantenga una forma de relación permanente análoga a la conyugal, en muchas ocasiones, no depende de la voluntad de la pareja, sino de las dificultades que en estos momentos las personas con determinados orígenes nacionales tienen para circular entre los Estados, pasar fronteras o establecerse en otro país diferente al de origen.

La normativa que rige la entrada y residencia en España es la LOEX y Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (RD 557/2011, de 20 de abril).

Esta normativa **obliga a las personas extranjeras a solicitar a la Administración General del Estado autorización para entrar, residir, trabajar, o reagrupar al cónyuge que vive en el país de origen**.

Los requisitos que se exigen para obtener dichas autorizaciones son difíciles de obtener. El hecho de que un cónyuge viva en España y otro cónyuge en el país de origen no suele ser debido a una voluntad de ambos cónyuges de vivir separados sino que tiene que ver, en general, con la normativa señalada anteriormente. Además, puede ocurrir que haya de facto una separación, pero por la complejidad de los trámites no se haya tramitado (habría que aportar documentación del país de origen, conocer el domicilio de la pareja, etc.).

En definitiva, la posibilidad de reagrupación familiar del cónyuge que reside en el país de origen depende del cumplimiento de unos requisitos legales y de la concesión de la autorización administrativa correspondiente. La persona extranjera que reside en España debe encontrarse en situación administrativa regular y acreditar ingresos económicos suficientes para mantener a la familia y un alojamiento adecuado (art. 52 y ss. de RD 557/2011, de 20 de abril, señalado anteriormente). Estos requisitos son difíciles de cumplir, por lo que muchos cónyuges que han solicitado la autorización para reagrupar al otro cónyuge **no la**

han obtenido. En la práctica, si las personas que solicitan la reagrupación familiar se encuentran en situación de desempleo o son titulares de ayudas no cumplen los requisitos para reagruparse, art. 54 RD 557/2011, de 20 de abril.

> *"1. El extranjero que solicite autorización de residencia para la reagrupación de sus familiares deberá adjuntar en el momento de presentar la solicitud de dicha autorización la documentación que acredite que se cuenta con medios económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, incluyendo la asistencia sanitaria en el supuesto de no estar cubierta por la Seguridad Social en la cuantía que, con carácter de mínima y referida al momento de solicitud de la autorización, se expresa a continuación, en euros, o su equivalente legal en moneda extranjera, según el número de personas que solicite reagrupar, y teniendo en cuenta además el número de familiares que ya conviven con él en España a su cargo:*
>
> *a) En caso de unidades familiares que incluyan, computando al reagrupante y al llegar a España la persona reagrupada, dos miembros: se exigirá una cantidad que represente mensualmente el 150% del IPREM* (...).
>
> (...)
>
> *4. No serán computables a estos efectos los ingresos provenientes del sistema de asistencia social, pero sí los aportados por el cónyuge o pareja del extranjero reagrupante, así como por otro familiar en línea directa en primer grado, con condición de residente en España y que conviva con éste* (...)*".*

Lanbide, inicialmente, estuvo receptivo a hacer una interpretación favorable de la previsión normativa recogida en el art. 5.1.a), ap. 4 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de tal manera que en los casos en los que la persona cumpla todos los demás requisitos para ser beneficiaria de la prestación de la RGI y la Administración General del Estado haya denegado la autorización administrativa para reagrupar al cónyuge **no se le extinga o se le deniegue la prestación de la RGI**.

No obstante, **no se ha aplicado dicha interpretación favorable** sino que la prestación de RGI se extingue irremediablemente a los dos años, aunque no haya podido reagrupar a su cónyuge por los anteriores motivos. En el caso de personas nacionales cuyo cónyuge o pareja vive en su país de origen o en otro Estado no se concede la prestación de RGI (ni evidentemente la PCV) desde el inicio al entender que no cumple los requisitos.

Entre las situaciones más dramáticas que el Ararteko ha conocido están las de las familias monoparentales con menores a cargo. En estos casos la **posibilidad** sería aplicar el art. 5.2.c) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, con carácter prioritario y entender que se trata de una UC con personas menores de edad a su cargo, por lo que cumpliría el requisito relativo a constituir una UC. Esta interpretación favorable al mantenimiento del derecho no ha sido acogida por Lanbide.

El Ararteko ha trasladado a Lanbide en las distintas intervenciones que se han realizado su opinión relativa a que se debería tomar en consideración las dificultades que mantienen los cónyuges extranjeros para la reagrupación familiar.

Así, cuando la pareja es extranjera debe reunir determinados requisitos previstos en la normativa, por lo que la reagrupación familiar no depende de su voluntad, a diferencia de las parejas autóctonas. Tanto la LOEX, con sus modificaciones, como el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, establecen requisitos para poder entrar y residir en España a las personas que no tienen la nacionalidad de los Estados que contempla, lo que dificulta el cumplimiento del requisito de acreditar la convivencia.

En opinión del Ararteko, la exigencia de acreditar la convivencia en el caso de unidades de convivencia constituidas por personas que mantienen una relación conyugal o una relación análoga a la conyugal con una persona extranjera a la que ha sido denegada la solicitud de reagrupación familiar, implica requerir un requisito que no pueden cumplir, a pesar de su voluntad e interés por cumplirlo y que es ajeno a su situación de vulnerabilidad. Precisamente, la denegación de la solicitud de reagrupación familiar suele ser, en ocasiones, por no acreditar medios económicos suficientes, por lo que es también un indicio de que la pareja no tiene medios económicos, que es la razón última por la que se exige que vivan juntos para poder ser titulares de la prestación.

El Ararteko analizó la situación de una persona de origen argelino que había adquirido la nacionalidad española por residencia en la Resolución 2015NI-1065-14 del Ararteko, de 5 de mayo de 2015.

Lanbide le denegó la prestación de RGI por no convivir con su cónyuge, quien vivía en Argelia y a quien no podía reagrupar porque no cumplía las condiciones para ello.

En dicha Resolución se concluía que la exigencia de que los cónyuges vivan juntos para constituir una UC, prevista en el art.5.1.a) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, en el caso de que la persona nacional tenga un cónyuge extranjero, va en contra del derecho a la igualdad (art. 14 CE) y deja sin contenido el derecho subjetivo a la RGI (art. 12 Ley 18/2008, de 23 de diciembre). En la aplicación de dicha previsión legal se está dando un trato diferente a una persona de nacionalidad española (que además en ese caso tenía una discapacidad) cuyo país de origen ha sido otro Estado, pero ha adquirido la nacionalidad española, respecto a otras personas españolas.

Estas personas tienen más probabilidad de que tengan un cónyuge originario de un Estado que no forma parte del Acuerdo Schengen, por lo que para vivir juntos en Euskadi tienen que cumplir determinados requisitos legales. Asimismo, la denegación de la prestación de RGI por no poder vivir con su cónyuge implica un trato diferente respecto a otras personas que no tienen cónyuge o pareja y que en las mismas circunstancias de exclusión social pueden acceder a la RGI.

El resultado que se obtiene al aplicar dicha previsión legal aparentemente neutra es desproporcionado porque impide el acceso a un derecho subjetivo, como es el derecho a la RGI, que tiene por objeto hacer frente a las necesidades más básicas y a los gastos derivados del proceso de inclusión social y laboral.

Por último, se señalaba que los movimientos migratorios están dando lugar a nuevos supuestos de convivencia, como en este caso, en el que una persona inmigrante ha accedido a la nacionalidad española sin haber reagrupado a su cónyuge de otra nacionalidad. Por ello se entendía que el Gobierno Vasco, en aplicación de la previsión establecida en el art. 5.4 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, debería definir, a iniciativa propia o a propuesta de otras AAPP, nuevos supuestos de UC atendiendo a la evolución social y, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar.

El Ararteko entiende de interés proponer una **reflexión** sobre los efectos que está teniendo esta previsión legal y su interpretación en la situación de las parejas cuando uno de sus miembros no tiene la nacionalidad de un Estado Miembro o de un país que forma parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Su situación es muy diferente a la de las parejas autóctonas o cuyos miembros tienen nacionalidad de uno de los anteriores Estados porque disfrutan del derecho a la libre circulación. Los cónyuges o las parejas que mantienen relaciones análogas cuando uno de sus componentes es de origen de un Tercer Estado no miembro de la Unión Europea, deben cumplir determinados requisitos para poder reagruparse que son difíciles de reunir, lo que les impide cumplir la exigencia de vivir juntos que establece esta normativa y, en consecuencia, el acceso a la RGI/PCV.

A juicio del Ararteko, cabría una interpretación más garantista del requisito, de tal manera que en los casos en los que se deniegue la reagrupación familiar se pueda ser titular de la RGI, al ser esta una prestación destinada a hacer frente a las necesidades más básicas. En todo caso, el Gobierno Vasco puede definir nuevos supuestos de UC, art. 5.4 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, posibilidad que sería de interés valorar en cumplimiento del principio de igualdad y por ser una cuestión de justicia material.

5.1.5. Personas que residen en centros residenciales o pisos tutelados

En el diagnóstico que la institución elaboró en el año 2013 se señaló que las previsiones de los arts. 9.5 y 6 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, se estaban aplicando de manera muy restringida ya que se denegaban las solicitudes en estos casos (o se suspendían y extinguían), por lo que desde esta institución se recordaba que la RGI no se destina únicamente a los gastos asociados a las necesidades básicas, en su sentido más estricto, sino también a otros gastos, **como los derivados de un proceso de inclusión social o laboral**.

Lanbide ha avanzado en una interpretación más favorable por lo que estas personas pueden tener derecho a la RGI, aunque en el cómputo de la cuantía que perciben se tiene en cuenta otras ayudas de las que son beneficiarias para hacer frente a las necesidades de alojamiento y manutención por parte de las entidades que gestionan las plazas del servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario.

Respecto a las personas que están cumpliendo una pena de privación de libertad en tercer grado que les permite salir de la prisión e iniciar un proceso de inclusión

social o laboral, en principio, pueden ser perceptores de la prestación de RGI. Hay una excepción, en los casos en los que se aplica el art. 182 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario (RP). Se trata de personas que reciben tratamiento de toxicomanías y están en pisos de acogida o en comunidades terapéuticas. Lanbide interpreta que en estos casos no pueden ser perceptores de prestaciones mientras están en fase de tratamiento (si pueden ser beneficiarias cuando están en fase de integración social). No obstante, su régimen de vida es el propio del tercer grado a todos los efectos y en su situación concurren las mismas razones que justifican la concesión de la RGI en el resto de modalidades de tercer grado. Desde un primer momento estas personas son objeto de medidas dirigidas a su incorporación social o relacionadas con aspectos socioeducativos y sociolaborales. Como única diferencia se apunta la obligación de someterse a un tratamiento de deshabituación.

Se ha producido un avance importante con relación al cumplimiento de este requisito ya que se está reconociendo el derecho a la RGI a personas que están residiendo en establecimientos colectivos (criterios 14-18 del Documento de criterios de diciembre de 2014, pp. 13-17). La aplicación más rigurosa se mantiene únicamente en un supuesto excepcional cuando las personas se encuentran en tercer grado y es de aplicación el art. 182 del RP.

Sería de interés que se reflexionara también sobre los motivos por los que se no aplican los mismos criterios en estos casos, ya que no existen razones que justifiquen que no se pueda solicitar la RGI por parte de este colectivo cuando no hay diferencias en la atención respecto a las otras personas que están en tercer grado, salvo el componente sanitario. Todas ellas son personas que tienen cubiertas las necesidades más básicas, **pero no los gastos derivados del proceso de incorporación social**.

En el Informe-diagnóstico del año 2013 citábamos dos Sentencias del TS, Sala de lo Social, la de 29 de setiembre de 2010 y la de 17 de enero de 2011, en las que se abordaba la situación de personas que tenía cubiertas las necesidades básicas pero no otros gastos y se preveía la posibilidad de que se descontara una cantidad de la prestación (en ese caso de invalidez no contributiva) que percibían.

Esta cuestión ha sido objeto de una recomendación reciente Resolución 2016R-564-16 del Ararteko, de 22 de diciembre de 2016.

5.1.6. Extinción del derecho a la RGI o no reconocimiento del mismo en el caso de personas que son titulares de bienes inmuebles, distintos de la vivienda habitual

El art. 16 c de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y el art. 9.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, prevén entre los requisitos para ser titular de la prestación *"...no disponer de ningún bien inmueble, a excepción de la vivienda habitual, siempre que la misma no tenga valor excepcional, en los términos que se determinan reglamentariamente..."*.

En el análisis de las quejas se ha constatado que se han denegado o extinguido, en su caso, prestaciones por disponer de un bien inmueble que tenía escaso valor,

como es un terreno en una zona rústica, que no genera ningún rendimiento o que no era liquidable por la situación actual del mercado. En el Informe-diagnóstico 2013 (p. 31) se mencionó esta problemática para su reflexión y mejora. Así se señalaba que en este supuesto y ante la imposibilidad de materializar la venta de este segundo inmueble, se daba la paradoja de que incluso la cesión gratuita o donación a un tercero se interpretaba como la renuncia a un derecho de contenido económico y podía generar igualmente la denegación de la solicitud de RGI o la suspensión del derecho.

Lanbide ha flexibilizado la interpretación de este criterio en los casos de un bien inmueble que no es una vivienda con un valor inferior al importe anual de RGI que correspondería en ausencia total de ingresos. También si son varios bienes inmuebles pero la suma del valor catastral de todos ellos no es superior a la cuantía señalada. El Ararteko valora de manera positiva esta interpretación de la normativa que permite el acceso a la prestación.

Además, Lanbide ha previsto excepcionar el cumplimiento de este requisito cuando se dispone de vivienda en propiedad con problemas de sobreocupación, habitabilidad o accesibilidad y se vive de alquiler. En el criterio 53 del Documento de criterios de diciembre de 2014 (pp. 36-37) se establecen determinadas condiciones (tiene que existir un informe de Etxebide que acredite las circunstancias, se tiene que poner a disposición de Etxebide o en su caso venderla...).

Aunque los anteriores criterios suponen un avance que permite interpretar la normativa de manera favorable para el reconocimiento del Derecho, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica y de transparencia, tendrían que tener su plasmación normativa correspondiente en el instrumento legal adecuado para su general conocimiento.

5.1.7. Suspensión de la prestación por detectar gastos injustificados

Se han tramitado quejas en las que se suspendía la prestación por detectar gastos excesivos que, en opinión de Lanbide, estaban injustificados tales como compras de algunos objetos, acudir al gimnasio, facturas de teléfonos móviles o gastos en un restaurante. Lanbide en el Documento de criterios de diciembre de 2014 aclaró este extremo delimitando los supuestos según la cuantía del gasto, que solo consideraba injustificado si es superior a 200 euros y tenía en cuenta si el gasto es de tipo educativo o no (criterio 48, p. 33). La concreción del criterio en estos términos se valoró de manera favorable por el Ararteko que no ha vuelto a recibir ninguna queja en la que se cuestionaba el gasto personal y se suspendía por ese motivo el derecho a la prestación de RGI.

5.1.8. Acreditación de un año de convivencia independiente

Entre los requisitos exigidos para ser titular de la RGI, el art. 16.a) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, establece la necesidad de *"constituir una unidad de convivencia con la antelación y las excepciones que se determinarán reglamentariamente"*.

En este sentido, el art 9.1 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, determina que la antelación con la que ha de constituirse la UC es, como mínimo, con un **año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud**, salvo en aquellos supuestos exceptuados por la normativa de forma expresa.

Lanbide viene considerando de forma acertada que la referencia al año inmediatamente anterior no debe referirse al cambio del domicilio habitual, sino al mantenimiento de la estructura de la UC.

No obstante, las entradas y salidas en las viviendas con las consiguientes altas y bajas en el padrón están ocasionando numerosas quejas ante esta institución.

En determinados supuestos, Lanbide está considerando que el alta en el padrón por diferentes motivos transitorios, como es una situación de necesidad puntual y extraordinaria de un miembro de la familia, supone la ruptura de la estructura de la UC. Esto conlleva que cuando esta UC solicita el reconocimiento de la RGI *"no justifica que no se haya roto la UC en el último año"*, de forma que, a pesar de que la persona solicitante de la RGI hubiera conformado ya con anterioridad una UC distinta a la de su familia, la estancia temporal de alguno de sus miembros está siendo entendida por Lanbide como una ruptura de la estructura de la UC, exigiendo que se vuelva a cumplir otro año desde la marcha de la persona del domicilio en el que ha residido. Esta misma dificultad se tiene si la persona que solicita la prestación es la que se ha marchado.

El Ararteko no comparte dicha interpretación. El simple hecho de que un miembro de la familia, que ha residido de forma independiente hasta la fecha, se empadrone durante un breve plazo con otro, con el que mantiene uno de los lazos previstos en el art. 5.1.b) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, no puede considerarse como una interrupción de la estructura de la unidad convivencial principal.

A mayor abundamiento, llama la atención la adopción de estas decisiones cuando en el propio Documento de criterios de diciembre de 2014, Lanbide considera que *"...sí cumplen el requisito del año de constitución de la UC las personas que tienen constituida su unidad de convivencia con anterioridad, pero se ven afectadas por entradas y salidas de su UC de familiares"* (criterio 2, p. 6).

A juicio de esta institución tiene sentido que la normativa prevea alguna limitación a la emancipación del domicilio familiar de los hijos e hijas con la finalidad de solicitar prestaciones económicas para evitar que dicha emancipación del domicilio familiar sea impulsada porque se conceden prestaciones económicas por Lanbide. No obstante, la interpretación de dicho requisito en el sentido de que en cualquier momento de la trayectoria vital de una persona no cabría vivir con ningún familiar [art. 5.1.b) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo], por breve espacio de tiempo que sea, no es conforme a la finalidad de esta prestación, que viene definida en el art. 2.1 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo: *"La RGI es una prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida tanto a la cobertura de los gastos asociados a las necesidades básicas como a la de los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral, y destinada a las personas integradas en unidades de convivencia que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a dichos gastos"*.

En opinión de esta institución, la regulación de esta prestación permite hacer otra interpretación más garantista de los requisitos exigidos para ser persona beneficiaria de la misma.

Por ello, dada la repercusión que tiene el tratamiento que se le dé al requisito de constitución de UC diferenciada, se considera que se deberían tener en cuenta, en la medida de lo posible, las circunstancias personales de cada caso, para no dejar en situación de exclusión a personas que acrediten vida independiente anterior a la entrada en su domicilio de un familiar y que cumplen los requisitos para ser perceptoras de la RGI. El Ararteko ha trasladado la anterior opinión en varias resoluciones: Resolución 2016R-848-15 del Ararteko, de 14 de marzo de 2016; Resolución 2016R-1536-15 del Ararteko, de 4 de abril de 2016; y Resolución 2015R-1431-14 del Ararteko, de 5 de marzo de 2015.

En conclusión, el hecho de residir durante un periodo esporádico de tiempo no debe desvirtuar la composición de la estructura de la UC principal, máxime cuando se ha acreditado con anterioridad la salida del núcleo familiar con al menos un año de antelación. En otro caso cualquier convivencia con familiares en un momento vital por motivos de necesidad exigirá tener que acreditar de nuevo el requisito de haber vivido de manera independiente con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, mientras que, si en esas circunstancias extraordinarias se elige vivir con otra persona con quien no se mantiene ningún vínculo familiar, no va a conllevar tener que cumplir dicho requisito. Habría, por tanto, personas que tendrán que cumplir el requisito en varios momentos vitales y otras no.

En opinión del Ararteko la interpretación que debería darse a este requisito sería la de evitar la emancipación del domicilio familiar, **sin que pueda exigirse de nuevo el cumplimiento de dicho requisito cuando se ha acreditado con anterioridad**.

En estos supuestos el Ararteko sugiere que podría ser objeto de valoración la posibilidad que se elaborara un informe de los Servicios Sociales Municipales respecto a la acreditación del requisito.

5.1.9. Algunas cuestiones que afectan al cumplimiento de los requisitos por parte de las personas víctimas de violencia doméstica

La normativa prevé un régimen más favorable de acceso a la prestación a las personas que han sufrido violencia doméstica. Así, no tienen que constituir una UC como mínimo con un año de antelación, solo deben cumplir un año de empadronamiento y residencia efectiva, pueden tener menos de 23 años, no se computan determinados rendimientos, de acuerdo con los arts. 9.2 b y 16 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y 5.2.b), 9 y 21 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

En primer lugar, esta institución quiere llamar la atención sobre el desarrollo normativo de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, que se ha llevado a efecto. En la misma se prevé como situación a proteger la de las víctimas de violencia doméstica (arts. 9.2 b y 16). En el art. 5.2.b) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, que esta ley desarrolla, también se menciona a las personas que han sido víctimas de violencia doméstica. Sin embargo, en el art 29.1.c) se prevé la

presentación de documentación para acreditar la situación únicamente con relación a las víctimas de violencia de género. Los documentos que se señalan son: la orden de alejamiento en vigor, la sentencia firme o el informe del Ministerio Fiscal.

Se han recibido quejas en las que las personas no podían presentar dicha documentación pero sí podían acreditar que estaban siendo atendidas por los Servicios Sociales, en ocasiones, en recursos de alojamiento para víctimas de violencia de género y siendo beneficiarias de los recursos destinados a esta problemática.

Los motivos por los que no se ha formulado una denuncia pueden ser explicados o ser objeto de una justificación razonable como se pudo constatar, por ejemplo, en un expediente de queja que se tramitó por esta institución: el episodio de violencia había ocurrido en otro Estado y aunque hubo denuncia penal se archivó, entre otros motivos, por cuestiones de jurisdicción. Es un ejemplo de que la exigencia del requisito, en ocasiones, es imposible de acreditar con la mencionada documentación con independencia de que haya tenido lugar el episodio de violencia.

Cuando el Ararteko ha trasladado a Lanbide las consideraciones relativas a que se ha acreditado por otros medios de prueba su condición de víctima de violencia de género, Lanbide ha respondido a esta institución que ha aplicado la previsión del art. 29.1.c) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, así como la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

El Ararteko valora que la normativa permite la acreditación de la condición de víctima de violencia doméstica y de género mediante otros documentos, como puede ser un informe de los Servicios Sociales. Esta interpretación es coherente con la actuación que están llevando a cabo otros servicios públicos en los que no es necesario presentar la orden de alejamiento en vigor, la sentencia firme o el informe del Ministerio Fiscal para acreditar la condición de víctima de violencia de género. Se estaba, además, dando la paradoja de que una persona pueda ser beneficiaria de distintos servicios públicos gestionados por las administraciones públicas vascas como víctima de violencia de género, incluso de una vivienda de protección oficial (servicio público que se había gestionado por el mismo Departamento de Empleo y Políticas Sociales, pero no puede acreditar dicha condición respecto a Lanbide para la concesión de la prestación de RGI.

En aplicación del art. 3.2 de la Orden de 4 de octubre de 2006 del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, de medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género, *"asimismo podrá acreditarse la condición de víctima de violencia de género mediante la presentación de informe de los servicios sociales de base o especializados que certifiquen la existencia de episodios de violencia de género. Dicho informe habrá de haber sido realizado dentro de los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud de la interesada de la aplicación de las medidas de acción positiva previstas en la presente Orden y deberá incluir un plan individual de atención, elaborado por la institución informante, en el cual se concreten los apoyos destinados a dichas mujeres"*.

En opinión del Ararteko, la valoración por parte de un servicio público de la condición de víctima de violencia doméstica o de género y su atención por parte de los servicios especializados debería ser objeto de consideración por Lanbide en los supuestos en los que por razones justificativas no hay una orden de alejamiento en vigor, un informe del Ministerio Fiscal o una sentencia firme **al haberse objetivado la situación de víctima de violencia de género con un informe social**.

Esta institución tiene información de que se ha aceptado el compromiso remitido desde el Grupo Técnico Interinstitucional de la Comisión de seguimiento del II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual relativo a la propuesta de modificación normativo para que **en un futuro** se prevea la acreditación de la condición de víctima de violencia de género mediante un informe social.

Dicha propuesta se valora de manera muy positiva, aunque el Ararteko entiende que el **actual marco legal permite el acceso a la prestación sin necesidad de esperar a dicha modificación normativa**.

El art. 29 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, en su ap. 1.c) prevé la presentación de la Orden Protección o del informe del Ministerio Fiscal. Pero también en ese mismo artículo, en el ap. l) prevé la presentación de aquellos documentos que la persona solicitante considere incorporar el expediente. Así mismo, en el ap. m) prevé la presentación de otros documentos que la Administración considere oportuno solicitar a fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos.

En este sentido, Lanbide puede valorar la condición de víctima de violencia doméstica o de género tras analizar los informes de los servicios sociales que se presenten. También puede solicitar a las AAPP que le están atendiendo un informe específico y tras su análisis entender que se acredita la condición de víctima de violencia doméstica o de género.

La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, reconoce un régimen especial para las personas víctimas de violencia doméstica en los arts. 9.2 b, cuando regula la UC y en el art. 16, al establecer los requisitos que deben reunir las personas titulares del derecho. Entre sus previsiones no está la manera de acreditar dicha condición sino que ha sido en el desarrollo reglamentario en donde se señalan los diferentes documentos que se pueden presentar para acreditar los requisitos **sin que se trate de una lista cerrada**.

En la tramitación de otras quejas que afectaban a problemáticas distintas a las relativas a la violencia de género se ha constatado que, desde las Oficinas de Lanbide, se han requerido otros documentos diferentes a los que se prevén en el art. 29 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, en uso de las facultades de comprobación que dispone Lanbide.

En opinión de esta institución, la interpretación sistemática del texto legal, al poner en relación el ap. c) del art. 29.1 con el ap. l) y con el m), permite entender que si la persona dispone de orden de protección acredita la condición de víctima de

violencia de género, pero que también cabe acreditar por otros documentos que presente la persona interesada o bien por los informes que solicite Lanbide a otras administraciones públicas, **posibilidad contemplada en el art. 29 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, y que es conforme a la Ley 18/2008, de 23 de diciembre**.

En opinión del Ararteko, la explicación de los motivos por los que no se ha denunciado el maltrato sufrido en los tribunales debería ser tenido en cuenta por parte de Lanbide para la concesión de la prestación de RGI y para la aplicación de la previsión relativa a la UC especial como víctima de violencia doméstica. Para poder objetivar esta explicación sería adecuado solicitar la colaboración de otros servicios públicos, de tal manera que, si se elabora un informe por parte de un servicio público que está atendiendo a una mujer como víctima de violencia de género, debería tenerse en cuenta por parte de Lanbide y ofrecer una atención especial.

En todo caso, se trata de situaciones de vulnerabilidad en las que los servicios sociales que atienden a estas mujeres deberían tener mayor protagonismo por lo que cabría la elaboración de un protocolo de atención específico para las mujeres víctimas de violencia de género en el que, tal y como se prevé, se indicara la persona de referencia (el o la tutor/a) y que tuviera en cuenta las actuaciones de otros servicios públicos y su opinión, con relación al cumplimiento de los requisitos para ser perceptoras de prestaciones.

Por último, con relación a otras previsiones que afectan a las personas víctimas de violencia doméstica, por parte de algunas organizaciones sociales se ha trasladado a esta institución las dificultades que está implicando la exigencia de algunos de los requisitos como la formulación de la demanda judicial de divorcio y de las medidas paterno filiales o la obligación de obtener ingresos de alquiler en el caso de que no se resida en la vivienda de la que se es propietaria, que esta institución entiende que deberían ser objeto de reflexión y valoración por la sensibilidad y vulnerabilidad de estas específicas situaciones.

5.1.10. Algunas cuestiones que afectan a trabajadores autónomos

Dentro de este epígrafe podemos distinguir dos problemáticas que afectan de manera singular al colectivo de trabajadores y trabajadoras por cuenta propia o autónomos.

La primera tiene que ver con las **extinciones de la RGI en su modalidad de Renta Complementaria de Ingresos por Trabajo (Renta Complementaria por Trabajo) y las denegaciones de solicitudes** de prestación formuladas por trabajadores/as autónomos/as que han experimentado un descenso de sus ingresos, como consecuencia de la crisis económica o por otras razones y deciden **cesar en su actividad**.

En estos supuestos Lanbide resuelve extinguiendo o denegando la solicitud de prestaciones, con la imposibilidad de solicitarla en el plazo de un año, amparándose en el art. 12.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, baja

voluntaria en un empleo, interpretándolo conforme a los criterios aprobados por este organismo y contenidos en el Documento de criterios de diciembre de 2014.

Más concretamente, el criterio 33 de este documento establece que *"a la hora de valorar el cese de la actividad por motivos económicos analizaremos el resultado de la actividad. Si el resultado previo a la baja en autónomos fuese positivo, es decir, si declarasen beneficios (ingresos – gastos > 0) se considerará que la baja ha sido voluntaria por lo que no tendrá derecho a la prestación durante un año"* (p. 25).

Esta interpretación hace que, como hemos dicho, en aquellos supuestos en los que se produzca el cese de la actividad porque el beneficio que se genera es ínfimo, se proceda a la extinción o denegación de la RGI, interpretación que esta institución no comparte.

Se entiende que la extinción o denegación de la prestación tras la baja del régimen de autónomos requiere de una interpretación más acorde con el espíritu de la Ley.

La EM de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, conforma la RGI como un derecho en el que *"...la prestación económica se extiende a las personas que presentan única y exclusivamente una problemática relacionada con la insuficiencia de sus recursos económicos y que, por razones ajenas a su voluntad, no alcanzan un nivel mínimo de ingresos, aun cuando no presenten una situación de exclusión social y no precisen, por tanto, de apoyos para la inclusión"*.

En determinados supuestos puede suceder que la actividad obtenga algún beneficio, pero que, sin embargo, este no sea suficiente para alcanzar *"...la cobertura de las necesidades básicas de todos los miembros de la unidad de convivencia"* [art. 19.1.a) de la Ley 18/2008, de 23 de noviembre].

Por ello, entendemos que **una interpretación más acorde con la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, supondría valorar si efectivamente los ingresos obtenidos resultan suficientes o no para hacer frente a las necesidades básicas** del solicitante de prestaciones, más allá de la existencia misma de beneficios iguales o superiores a un euro.

A este respecto hemos de incidir también en **la importante función de información** que tienen encomendada las Oficinas de Lanbide en casos como el expuesto, tanto para los solicitantes del reconocimiento del derecho como para los que ya son perceptores de las prestaciones, **respecto de las consecuencias de causar baja en el régimen de autónomos** cuando se tienen escasos beneficios y la posibilidad en estos casos de solicitar la Renta Complementaria por Trabajo.

La segunda de las problemáticas específicas que afectan al colectivo de trabajadores/as autónomos/as tiene que ver con la aplicación sistemática por Lanbide del art. 16.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, **imputando un rendimiento mínimo ficticio de su actividad a todos los profesionales autónomos**, dispongan o no de declaración fiscal previa, y minorando en consecuencia la cuantía de la prestación complementaria del trabajo que perciben.

El ap. 2 del citado art. 16 establece que *"los rendimientos netos mensuales se calcularán dividiendo los rendimientos netos obtenidos según el procedimiento previsto en el párrafo anterior para el último periodo de declaración fiscal por el número de meses de referencia de la declaración"*.

Sin embargo, Lanbide, pese a contar con la declaración del IRPF del ejercicio precedente, aplica con carácter general las previsiones contenidas en el ap. 3º del mismo artículo, según el cual:

> *"En el caso de no disponerse de declaración fiscal previa, se realizará una declaración jurada de ingresos mensuales medios netos a lo largo de los tres últimos meses.*
>
> *En el caso de declaración jurada de ingresos mensuales medios netos inferiores al 150% del salario mínimo interprofesional, así como en el de ingresos nulos o negativos, la declaración se aceptará en su integridad en los siguientes supuestos:*
>
> *a) Cuando se hubiese iniciado la actividad por cuenta propia en los seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud.*
>
> *b) Cuando se hubiese observado una situación de crisis en la actividad en los seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud.*
>
> *En los demás casos, se presumirá una cuantía mínima de ingresos mensuales que corresponderá al 75% del salario mínimo interprofesional, cuando las circunstancias a) y b) reflejadas se hubieran producido con seis a dieciocho meses de antelación, y al 150% del salario mínimo interprofesional, cuando se hubieran producido con más de dieciocho meses de antelación".*

La consecuencia directa es que, pese a disponer de la declaración fiscal previa del titular, si el rendimiento que deriva de la misma es inferior al 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), Lanbide, por defecto, imputa este, so pretexto de que en el primer semestre del año aun no dispone de la declaración fiscal del año precedente.

Conviene señalar, no obstante, que el precepto citado habla de año y no de ejercicio, por lo tanto, habría que entender que en los seis primeros meses de cada ejercicio no cabe esa imputación sistemática de un rendimiento ficticio si el interesado ha aportado ya la última declaración, y ello sin perjuicio de que una vez presentada la declaración fiscal del ejercicio corriente Lanbide realice un reajuste de la cuantía de la prestación, si procede, a partir de los datos hechos constar en la misma.

A los efectos de precisar el rendimiento real de la actividad desarrollada por el trabajador por cuenta propia, Lanbide también puede servirse de las declaraciones trimestrales del IVA y a cuenta del IRPF, y de la ejecución provisional de la cuenta de pérdidas y ganancias, sin necesidad de acudir, como se acaba de indicar, a una mera ficción jurídico-contable, que en la mayoría de los casos no se corresponde con la realidad, y que sitúa al solicitante de prestaciones en una situación de clara vulnerabilidad.

Recapitulando, cabría decir que el acudir al párrafo segundo del art. 16.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, para imputar un rendimiento ficticio de la actividad al trabajador por cuenta propia solicitante de prestaciones solo procede en los supuestos de ausencia de una declaración fiscal previa del titular que obre en poder de Lanbide. Habría, por tanto, un margen de mejora en la aplicación de los criterios utilizados por Lanbide en este ámbito.

5.1.11. Personas jóvenes huérfanas de un progenitor y que han sido abandonadas por el otro

La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, establece entre los requisitos para poder ser perceptor de la RGI ser mayor de 23 años. En el caso de las personas mayores de 18 años y menores de 23 exige que sea huérfano de padre y madre sin tener en cuenta las situaciones de abandono por el progenitor supérstite. La normativa no prevé las situaciones de orfandad de uno de los progenitores y de abandono de otro por lo que las personas jóvenes que sufren esa situación y tienen entre 18 y 23 años no están protegidas de manera adecuada (la normativa que regula las prestaciones familiares de la Seguridad Social si tiene en cuenta las situaciones de abandono de los progenitores). En opinión del Ararteko, se trata de una situación de vulnerabilidad que debería ser valorada por Lanbide y tomada en consideración por el legislador, tal y como se señalaba en la Resolución 2015S-1213-14 del Ararteko, de 7 de julio de 2015.

5.1.12. Personas que perciben la prestación de la Seguridad Social por hijo/a a cargo y solicitan la prestación de RGI

El Ararteko ha recibido numerosas quejas y consultas tanto por parte de particulares como de asociaciones que manifestaban su disconformidad con el tratamiento que Lanbide está dando a las personas que tienen 18 años cumplidos y con una discapacidad reconocida del 65% o más, que son causantes aunque no titulares de la PHC.

Lanbide considera únicamente como UC de pensionistas a los perceptores de la PHC en el caso de que sean huérfanos, tanto cuando son titulares de la prestación como cuando no lo son por estar legalmente incapacitados.

Esta institución ha intervenido respecto a un problema que afecta a las personas con discapacidad que viven con sus progenitores quienes perciben la PHC por tener a un hijo o hija con una discapacidad elevada. Estas personas han visto disminuir su protección social estos últimos años.

El Departamento de Empleo y Políticas Sociales inicialmente equiparó a las personas que eran causantes de esta prestación como pensionistas a los efectos de que pudieran complementar la prestación que percibían con la RGI en la parte correspondiente **hasta tener garantizado el SMI**, al igual que el resto de pensionistas a quienes se les complementa la pensión hasta alcanzar el SMI con independencia de los ingresos por trabajo que perciben el resto de los familiares con los que conviven.

Posteriormente, ha cambiado de criterio y está extinguiendo dicho complemento porque entiende que no es un colectivo desprotegido al disponer de ingresos los

otros miembros de la UC, por lo que da un **trato diferente** respecto al resto de los pensionistas a quienes considera que constituyen una UC independiente del resto de los miembros de la familia con quienes conviven y no tiene en cuenta sus ingresos.

Esta institución sigue entendiendo que es un colectivo vulnerable que exige un compromiso por parte del Gobierno Vasco. Las Naciones Unidas y la Unión Europea (*Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020*, 2010) están demandando que se hagan mayores esfuerzos para garantizar unas condiciones de vida dignas a través de una protección social básica. El disponer de unos ingresos propios mínimos es una condición para ello.

El Ararteko ha elaborado la Resolución 2015R-777-14 del Ararteko, de 21 de julio de 2015, en la que recomienda que el Gobierno Vasco defina a estas personas como UC propia y que revise los procedimientos de suspensión y extinción de la prestación de RGI en su modalidad de complemento de pensiones, por no haber habido ningún cambio de circunstancias desde su reconocimiento y no haber cumplido las previsiones establecidas para la revisión de los actos administrativos declarativos de derechos, arts. 102-106 de la **derogada** LRJPAC.

Lanbide ha contestado, por un lado, que no procede atender las recomendaciones formuladas en la anterior Resolución. Entre otros motivos considera que esta ayuda está destinada a sobrellevar la carga de una determinada discapacidad, dirigida a un grupo tradicionalmente denominado *familia nuclear*, compuesto por padres e hijos, que, en virtud de los estrechos lazos paterno-filiales que les unen, han de ser considerados una UC en la que se comparten ingresos y gastos, de ahí que han de computarse el patrimonio y los ingresos de todos los miembros. Por otro lado, informa de que no se han suspendido ni extinguido de oficio estas prestaciones a quienes antes se les habían concedido. El nuevo criterio se ha aplicado a los nuevos procedimientos de renovación o revisión de la prestación. Además, informa de que no se han iniciado procedimientos de reintegro por prestaciones indebidamente percibidas, lo que se ha valorado por esta institución de manera positiva.

El Ararteko ha reiterado a Lanbide su opinión favorable a que se proteja a este colectivo. No se comparte que la PHC tenga una naturaleza diferente ya que aunque el legislador la haya contemplado entre las prestaciones de carácter familiar, su finalidad es la de apoyar a personas que sufren una discapacidad que les ha impedido en muchos casos poder acceder al mercado de trabajo. Se valoraba que aunque las personas con discapacidad cuyas familias perciben esta prestación tienen en muchos casos el apoyo de sus progenitores y si no lo tuvieran percibirían, en general, la prestación no contributiva por invalidez, dicha circunstancia también concurre en el caso de otras personas que son pensionistas a los efectos de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, que también tienen el apoyo de sus padres, como es el caso de las personas pensionistas con invalidez absoluta.

5.2. Interpretación de la previsión relativa a los ingresos atípicos, art. 20 Decreto 147/2010, de 25 de mayo

La aplicación de esta previsión implica el cómputo de determinados conceptos como ingresos y, en consecuencia, la modificación de la cantidad que se percibe de RGI o su extinción. El Ararteko no comparte la interpretación que se está realizando por Lanbide en determinados supuestos.

5.2.1. Ingreso atípico y formalización de un préstamo

En el Informe-diagnóstico 2013 (p. 34) se cuestionaba la interpretación de Lanbide por la cual *"...la formalización de un préstamo con una entidad financiera se consideraba como si fuera un ingreso atípico, art. 20.3.f) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo"*. Ello implicaba la aplicación del ap. 1 de ese mismo artículo, de tal manera que se computaba ese importe durante los sesenta meses subsiguientes. En opinión del Ararteko, un préstamo –que hay que devolver– **no tiene la misma naturaleza** que un ingreso que **no** hay que devolver, como la lotería o una donación o herencia recibida. Se entiende que ambos tipos de ingresos no son comparables y que merecerían un tratamiento diferente. Esta consideración afectaba tanto a las solicitudes de RGI como a los titulares y beneficiarios de esta prestación. Es este último caso la formalización de un préstamo implica la suspensión de la prestación y, en su caso, la obligación de devolver las cantidades percibidas o bien un nuevo cálculo de la cuantía de la RGI que debe abonar Lanbide.

Lanbide ha cambiado el criterio y no computa como ingreso atípico los préstamos personales **solicitados antes de ser perceptor/a de la prestación de RGI**, lo que se valora por esta institución de manera favorable. Este cambio de criterio conllevaba la obligación de abonar por Lanbide en los expedientes a los que afectaba una cantidad por la prestación no percibida. Lanbide inicialmente nos comunicó que en aplicación del art. 56.2 de la Ley 18/2018, de 23 de diciembre, iba a abonar únicamente la cantidad que correspondía a un año al caducar el derecho. Posteriormente, ha señalado que no abonará cantidad alguna tras el cambio de criterio. En opinión del Ararteko, Lanbide estaba interpretando de manera errónea la normativa y dicha interpretación no debería haber tenido ningún efecto. En este sentido debería reembolsar las cantidades que había dejado de abonar a las personas por entender equivocadamente que disponer de un préstamo es similar a disponer de ingresos.

El posterior cambio de interpretación y de criterio se valora de manera favorable, y debería implicar la revisión de los expedientes en los que se cuestionaba la aplicación de dicho criterio, un nuevo cálculo de las prestaciones adeudadas y proceder a su abono. Lanbide ha contestado a la institución que el cambio de criterio únicamente afecta a los expedientes nuevos.

En cuanto a los préstamos solicitados cuando se está percibiendo la prestación de RGI, Lanbide sigue computando el préstamo como ingreso atípico.

Esta institución no comparte esta interpretación como se ha señalado a Lanbide en la Resolución 2015R-976-15 del Ararteko, de 29 de diciembre de 2015; en la

Resolución 2015R-546-14 del Ararteko, de 3 de julio de 2015; y en la más reciente Resolución 2016R-1192-16 del Ararteko, de 30 de noviembre de 2016.

Lanbide interpreta que la formalización de un préstamo es un ingreso atípico y aplica las previsiones establecidas a la hora de computar los ingresos que perciben las personas perceptoras de la prestación de RGI (art. 20 Decreto 147/2010, de 25 de mayo).

En ese sentido, entiende que un crédito tiene la consideración de ingreso atípico, por lo que se computa durante los sesenta meses subsiguientes a la fecha en que se pudo disponer de dicha cuantía como ingreso mensual equivalente a la cantidad total del premio dividido por sesenta, conforme al art. 20.1 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo. En el párrafo 3 de dicha previsión legal se enumeran los ingresos atípicos:

> *"a) Indemnizaciones de cualquier naturaleza;*
>
> *b) Atrasos percibidos en concepto de derechos de alimentos y pensiones compensatorias, en la cuantía en que no deban ser reintegrados por causa de prestaciones indebidas;*
>
> *c) Herencias y legados;*
>
> *d) Donaciones;*
>
> *e) Recursos generados por venta de patrimonio y no invertidos en vivienda habitual"*.

En el ap. 3.f) se considera ingreso atípico *"cualesquiera otros ingresos no contemplados en los apartados anteriores, de carácter no regular u obtenidos de modo excepcional por cualquiera de las personas miembros de la unidad de convivencia"*.

El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, no menciona en su literalidad los préstamos sino que se refiere a "cualesquiera otros ingresos". El entender entre ellos a los préstamos que se suscriben cuando una persona es beneficiaria de la prestación es una interpretación extensiva sin el sustento legal adecuado.

Se entiende por contrato de préstamo según el art. 1740 CC: *"Por el contrato de préstamo, una de las partes entrega a la otra, o alguna cosa no fungible para que use de ella por cierto tiempo y se la devuelva, en cuyo caso se llama comodato, o dinero u otra cosa fungible, con condición de devolver otro tanto de la misma especie y calidad, en cuyo caso conserva simplemente el nombre de préstamo…"*.

El simple préstamo se regula en los arts. 1753 y siguientes del CC.

La característica principal de este contrato es la obligación de devolución, según se deriva del art. 1753 CC: *"El que recibe en préstamo dinero u otra cosa fungible, adquiere su propiedad, y está obligado a devolver al acreedor otro tanto de la misma especie y calidad"*.

Los supuestos que prevé el art. 20 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, son aquellos en los que se produce una percepción de recursos económicos nuevos pero las obligaciones que implica la percepción de una pensión, un legado, una herencia o el producto de una venta son muy diferentes a las obligaciones que se derivan de la suscripción de un préstamo. En este último supuesto el negocio jurídico difiere de los anteriores en que existe una obligación de devolver al acreedor otro tanto de la misma especie y calidad.

Además lo habitual es que el préstamo genere una obligación de devolución de intereses.

La obligación de devolver el principal y los intereses es el elemento característico de la suscripción de un préstamo, de tal manera que cuando se contrae un préstamo, a pesar de adquirir la propiedad del dinero o de la cosa fungible, en cuestión, hay que ser muy consciente de que se contrae la obligación de su devolución, tal y como dispone el art. 1753 CC, y de las consecuencias que implica su no devolución, ya que suele conllevar recargos en la deuda contraída.

La concertación de un préstamo por parte de una persona titular de una prestación de garantía de ingresos como es la RGI no es habitual ya que está destinada a personas en riesgo o situación de exclusión social. En este sentido puede ser un indicio de que se ha incurrido en una pérdida de requisitos o en un incumplimiento de obligaciones. En opinión del Ararteko cuando se detecta la existencia de un préstamo se debería revisar el expediente con esta finalidad "fiscalizadora", y valorar tras la investigación correspondiente, si se ha incumplido alguna previsión legal necesaria para el reconocimiento y mantenimiento del derecho a la prestación de RGI.

Para finalizar, la imputación del préstamo como ingreso atípico es una consecuencia que no tiene un adecuado sustento legal.

5.2.2. Otras cuestiones que afectan a la interpretación de esta previsión normativa

Esta institución ha tramitado quejas que afectan a la interpretación de este precepto, en concreto, con relación a la aceptación de una herencia consistente en un bien inmueble sujeto a un usufructo vitalicio.

Lanbide valora la herencia con las reglas previstas para la determinación del patrimonio (art. 24 Decreto 147/2010, de 25 de mayo) y entiende que se trata de un ingreso extraordinario por lo que aplica la previsión contenida en el art. 20. En consecuencia, la cantidad resultante de dicha operación la ha computado durante los 60 meses siguientes. Ello ha implicado una denegación de la solicitud o una minoración de la cuantía de la prestación, en ocasiones en cuantía importante, o la extinción de la prestación.

El problema surge en la aceptación de herencias consistente en un porcentaje de la titularidad de un bien inmueble de difícil o imposible realización, como es el caso en que tiene la carga de un usufructo vitalicio. Como consecuencia de la anterior valoración, la persona afectada no puede percibir la prestación de RGI o deja de percibir la misma o bien su cuantía disminuye sustancialmente cuando no puede

disponer del bien porque es irrealizable. Son supuestos en los que la realización del negocio jurídico no depende exclusivamente de su esfera de voluntad, en la medida en que está supeditado al ejercicio de otros copropietarios o a la renuncia del usufructuario. El Ararteko ha elaborado recientemente una resolución en la que se analiza esta situación y las consecuencias que implica heredar una parte de un inmueble que tiene la carga de un usufructo vitalicio: Resolución 2016R-545-16 del Ararteko, de 5 de octubre de 2016.

En dicha Resolución se planteaba que cabría otra interpretación más acorde con el espíritu y la propia letra de la Ley y que consiste en entender que para que los bienes inmuebles recibidos por herencia o donación sean computados como ingresos atípicos, **han de ser bienes realizables**, que su valor pueda materializarse, lo que no ocurre en los inmuebles sobre los que pesa algún derecho real que impide la obtención de recursos para la UC beneficiaria de prestaciones.

Por ello, a juicio del Ararteko, Lanbide debería posponer **su cómputo como ingresos atípicos del titular al momento en que este pueda realizar su valor y generar recursos** para la UC, ya sea por su venta o por la cesión de su uso (en el caso de una vivienda en arrendamiento) ya que **la mera recepción por herencia o donación de la nuda propiedad de un bien inmueble sobre el que pesa un usufructo vitalicio a favor de un tercero que impide su materialización económica, no representa en absoluto una mayor capacidad económica de la** UC que permita a esta hacer frente a sus necesidades básicas prescindiendo de la prestación de garantía de ingresos.

Resulta necesario, por tanto, **corregir estas situaciones de agravio comparativo derivadas de los distintos límites de rendimientos** que operan en según qué supuestos de acceso o disfrute de la RGI.

En este sentido, parece aconsejable y más acorde con el espíritu de la Ley, que se posponga la imputación de estos ingresos atípicos al momento en que tales bienes generen o puedan generar un ingreso o rendimiento económico a sus propietarios, de manera que quede garantizada la exigencia de carecer de recursos suficientes para ser titular del derecho.

Además, se da un tratamiento diferente en estos casos, si se compara con el que la normativa prevé para el reconocimiento de la prestación al que aludimos en el ap. 6.6 al referirnos a los límites patrimoniales.

El art. 9.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, establece entre los requisitos para ser perceptor de la prestación que no se puede disponer de recursos suficientes y considera que no se tienen recursos suficientes cuando:

- Se dispone de unos ingresos o rendimientos mensuales computables inferiores a la cuantía mensual de la RGI.

- Dispone de dinero, títulos, valores, vehículos y en general cualquier otro bien mueble de los referidos en la sección 4 del cap. III de este Decreto, por una cuantía máxima equivalente a cuatro veces la cuantía anual de la modalidad de la RGI que les pudiera corresponder en el supuesto de ausencia total de

recursos, en función del número total de personas miembros de la UC y del tipo de UC.

– No se encuentre en ninguno de los supuestos de recursos suficientes establecido en el art. 22 del presente Decreto.

Ello implica que si se dispone de menos de 30.000 euros se entiende que no se cuenta con recursos suficientes y se puede ser titular de la RGI. Si se es titular de la RGI pero se percibe una herencia por la que se deviene copropietario de un bien inmueble se tiene en cuenta su valor durante los siguientes 60 meses y se computa como un ingreso. Dependiendo de la cuantía del ingreso que se computa se disminuirá la cantidad que se abona en concepto de RGI o bien se extinguirá la prestación. La persona, mientras tanto, únicamente es titular de un porcentaje de un bien inmueble, sin que haya tenido ningún efecto en su patrimonio. Se trata de un desequilibrio que, en opinión del Ararteko, no estaría justificado.

En este sentido el Ararteko ha elaborado recientemente una recomendación en la que se analizan los efectos de la recepción de una herencia que consistía en una parte de un inmueble. Lanbide le había dado el tratamiento de ingreso atípico y había minorado la cuantía de la prestación que percibía mensualmente.

En opinión del Ararteko el ingreso atípico, propiamente dicho, solo se generará en el momento en que se venda ese inmueble de difícil realización, con amparo en el ap. 3.e) del art. 20 del Decreto 147/2010 de 25 de mayo, que incluye, entre tales ingresos expresamente, los recursos generados por venta de patrimonio y no invertidos en vivienda habitual. En opinión del Ararteko, en estos casos habría que verificar a la luz de las reglas de valoración establecidas en los arts. 20 a 24 del Decreto 147/2010 de 25 de mayo, si se supera el límite anteriormente mencionado establecido en el art. 9.3.c) del mismo Decreto. Si no se supera el límite habría que esperar a que el inmueble se transmita y genere recursos para entender que se ha generado un ingreso atípico imputable a la UC, Resolución 2016R-835-16 del Ararteko, de 27 de enero de 2017.

5.3. Discrepancias en la interpretación de las causas por las que se acuerda la suspensión y la extinción de las prestaciones

5.3.1. No mantenerse de alta como demandante de empleo cuando se es titular de la RGI en su modalidad de Renta Complementaria por Trabajo

Lanbide considera que todos los miembros de una UC, que no estén expresamente exentos de ello, tienen la obligación de mantener activa la demanda de empleo, incluso en aquellos supuestos en los que se esté percibiendo la RGI como complemento de ingresos por trabajo, es decir, que la obligación de mantener activa la demanda de empleo es exigible incluso para personas empleadas.

El art. 6.2.1 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre establece dos tipos de RGI, en función de que la UC disponga o no de ingresos por trabajo:

> *"La renta de garantía de ingresos, que podrá adoptar dos modalidades diferenciadas en función de la existencia o no de ingresos en la unidad de convivencia y, en su caso, en función de la procedencia de dichos ingresos:*

a) La renta básica para la inclusión y protección social.

b) La renta complementaria de ingresos de trabajo".

En la regulación de las obligaciones se vuelve a hacer mención a estas modalidades. El art. 19.1 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, establece las obligaciones que, al margen de la consideración de una RGI como renta básica para la inclusión y protección social, o como Renta Complementaria por Trabajo, serán exigibles. Sin embargo, los puntos 2 y 3 de este precepto establecen las obligaciones específicas según se trate de un tipo u otro.

El art. 19.2 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, dice así:

> *"Las personas titulares de la renta básica para la inclusión y protección social adquirirán, además de las previstas en el ap. 1, las siguientes obligaciones:*
>
> (...)
>
> *b.- Mantenerse, tanto la persona titular como los miembros de su unidad de convivencia que se encuentren en edad laboral, disponibles para el empleo, salvo cuando se trate de..."*.

Por su parte, las personas que perciben la RGI como complemento de ingresos de trabajo, solamente tienen una obligación específica, que es la recogida en el art. 19.3 de la Ley 18/2008: *"...negociar, suscribir y cumplir un convenio de inclusión orientado a la mejora del empleo, en los términos previstos en el cap. I del título III de la presente ley, no pudiendo, en consecuencia, darse de baja voluntaria, ni definitiva ni temporal del empleo ni acogerse a una situación de excedencia laboral sin causa extrema justificada"*.

De la lectura de los preceptos transcritos se puede inferir que la obligación de mantener activa la demanda de empleo solo cabe ser exigida en aquellos casos en los que las personas afectadas no trabajen (es decir, cuando son titulares de la RGI), por lo que las personas que trabajan no están obligadas a estar dadas de alta como demandantes de empleo, obligación exigible en exclusiva a quienes perciben la RGI como renta básica para la inclusión y protección social (art. 19.2).

Como hemos señalado a Lanbide con motivo de las quejas que tenían por objeto esta causa de suspensión, esta obligación podría ser exigible a través del convenio de inclusión al que se refiere el art. 19.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, pues podría entenderse que como parte de esas medidas para la mejora del empleo, el mantenimiento de una demanda activa pueda facilitar el acceso a ofertas de trabajo que mejoren la situación de la persona titular de una RGI complementaria de ingresos por este concepto, pero en opinión del Ararteko su exigencia no puede inferirse de la normativa reguladora de la prestación. Es característico en todas las quejas promovidas por esta causa la sorpresa mostrada por las personas afectadas, quienes afirman que nadie les informó del deber específico mantener activa la demanda de empleo en estas circunstancias. Dan por hecho, que durante el periodo en el que trabajan esta obligación decae. En opinión del Ararteko, Lanbide tendría que informar expresamente de la obligación de mantener activa la demanda de empleo en estos casos a través de la propia firma

del convenio de inclusión, instrumento según las consideraciones anteriores, constitutivo de esta obligación.

El Ararteko ha elaborado la Resolución 2015R-337-15 del Ararteko, de 17 de agosto de 2015, en la que se recoge el análisis anterior.

Lanbide ha trasladado a esta institución su disconformidad con dicha interpretación por entender que las obligaciones que se establecen en el art. 19.2 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, afectan a todas las personas beneficiarias de la RGI sin distinguir la modalidad de prestación de que se trate a la luz del art. 6.2.1 de la mencionada Ley. Como argumento de peso ha señalado a esta institución que la UC beneficiaria de la RGI en su modalidad complementaria de ingresos por trabajo puede estar compuesta por miembros de la UC que no estén empleados y que tienen la obligación de estar inscritos como demandantes de empleo.

No obstante, el tenor literal del art. 19 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y del art. 12 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, en sus diferentes apartados, diferencia las obligaciones que contempla según la modalidad: Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social y Renta Complementaria por Trabajo.

En opinión del Ararteko la redacción de la normativa, su tenor literal, no se corresponde a la interpretación que está manteniendo Lanbide. Hay que tener en cuenta que la hermenéutica exige acudir en primer término a la redacción del precepto concernido (art. 3.1 CC): *"Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas"*.

Dicha redacción (el sentido propio de sus palabras) da a entender que las personas titulares de la RGI y de la Renta Complementaria por Trabajo son titulares de obligaciones diferentes. Si dichos efectos no se corresponden con una interpretación histórica y sistemática de la normativa, como señala Lanbide, la redacción del artículo que regula las obligaciones debería ser objeto de revisión en una futura modificación legal.

5.3.2. No comunicar la realización de una salida fuera de la CAPV

Hasta la fecha Lanbide viene afirmando la existencia de una obligación genérica de toda persona titular o beneficiaria del derecho a la RGI de comunicar cualquier desplazamiento fuera de la CAPV. Asimismo, ha establecido una duración temporal de la estancia fuera permitida de 15 o 30 días, dependiendo de si la persona titular o beneficiaria trabaja o no.

Según nos consta, tal exigencia fue introducida por Lanbide el 6 de noviembre de 2012 en un **Documento de criterios interno** y, desde entonces, ha resultado fuente de discrepancias y no pocas quejas en la institución del Ararteko, ya sea bien por la falta de incorporación de la obligación en la Ley o el Decreto que regula el derecho, bien por la falta de información que las personas titulares o beneficiarias han recibido desde su oficina de Lanbide.

Lanbide ha ido adaptando el criterio inicial que era muy restrictivo y ha permitido la salida fuera de la CAPV a las personas que trabajan y a las personas que están exentas de estar disponibles para el empleo (pensionistas, personas exentas laboralmente, etc.) por el periodo de un mes, así como a su cónyuge e hijos/as. El resto de las personas que están disponibles para el empleo solamente pueden ausentarse 15 días y mantener la percepción de la prestación. Según dichos criterios, si las personas se ausentan durante más tiempo, pero menos de 90 días, dejan de percibir la prestación durante ese tiempo, y si no se comunica la salida se suspende la prestación durante un mes y no se reanuda hasta que se solicita de nuevo (tras la tramitación y revisión correspondiente).

Si la salida de la CAPV tiene una duración mayor de 90 días Lanbide considera que **se pierde** el requisito de acreditar la residencia efectiva.

Resulta cuanto menos llamativo que Lanbide esté exigiendo el cumplimiento de la obligación de comunicar previamente a Lanbide las salidas de la CAPV cuando el legislador autonómico no la incluyó y que dichas directrices únicamente se recogen en los distintos documentos de criterios aprobados por Lanbide.

El JCA de Vitoria-Gasteiz nº 1 ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión en la Sentencia 44/2015, de 4 de marzo, concluyendo finalmente que la ausencia de comunicación de las salidas fuera de la CAPV no supone un incumplimiento de obligación alguna.

Concretamente, en el supuesto de hecho analizado en la sentencia, Lanbide procedió a la no renovación argumentando la falta de comunicación de su viaje en la oficina de Lanbide *"...como es obligación de todos los perceptores de la RGI, según el artículo 12 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo..."* (FD2).

A pesar de ello, la sentencia interpreta que *"...se estima que no estamos ante incumplimiento de obligación alguna conforme al artículo 12 citado por la administración en la actuación impugnada, sin concretar la específica obligación incumplida y sin que el hecho referido pueda subsumirse dentro de la obligación contemplada en el citado precepto de comunicar cualquier cambio relativo al domicilio de residencia habitual de la persona titular..."* (FD2).

En estos mismos términos, la Sentencia 77/2016, de 15 de marzo, del JCA de Vitoria-Gasteiz nº 3 señaló que *"la cuestión es que no existe ninguna regulación específica respecto de los plazos que puede o no durar una salida, sin perjuicio de los criterios internos que maneje la administración para valorarlo"* (FD1).

Finalmente, en línea con las anteriores, la Sentencia 156/2016, de 11 de julio, del JCA de Vitoria-Gasteiz nº 2 reiteró, haciendo alusión a la Sentencia 201/2015, de 30 de septiembre que:

> *"No encontramos en la legislación autonómica citada motivos o justificación para la retirada de la prestación subvencional por la ausencia de la CAPV de cinco días, pues no contempla la legislación estatal ni autonómica que ante tal ausencia se le deba retirar la prestación...*

Es la concreta regulación de las ayudas las que nos impiden negar o retirar a quien se haya ausentado de la CAPV cinco días, por mucho que tenga que estar a disposición de Lanbide por posibles ofertas de empleo, manteniendo el empadronamiento y la residencia habitual, razón por la que, no podemos aceptar que retirada de la ayuda social, y debemos estimar el recurso".

En un ámbito competencial distinto como lo es el estatal y en una materia como la Seguridad Social la cuestión controvertida vino a regularse de forma expresa por el art. 6.3 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social que añadía el art. 212.1.g) del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad (LGSS 1994). Concretamente, se estableció como causa de suspensión de la prestación por desempleo *"en los supuestos de estancia en el extranjero por un periodo continuado, o no, de hasta noventa días como máximo durante cada año natural, siempre que la salida al extranjero esté previamente comunicada y autorizada por la unidad gestora..."*.

En la actualidad, la redacción se mantiene intacta en su literalidad en el art. 271.g) LGSS.

De esta forma queda expresamente regulado que no operará la suspensión, durante quince días de estancia fuera del territorio, siempre que se haya comunicado previamente su salida.

De su redacción se desprende que se trata de una libranza temporal de la presencia del perceptor de la prestación de desempleo en el mercado de trabajo, distinta pero semejante, en algunos aspectos, a las vacaciones anuales retribuidas del trabajador ocupado.

De lo expuesto, por tanto, concluimos subrayando la necesidad de modificar la normativa y, en su caso, se proceda a la incorporación de forma expresa de la obligación de comunicar con antelación cualquier salida fuera de la CAPV, y de los efectos que pudiera ocasionar, en la percepción de la RGI, la falta de comunicación de la salida y la ausencia prolongada de la CAPV.

En opinión del Ararteko, Lanbide ha cambiado de criterio, ya que se aprecia que no todas las salidas de la CAPV y ausencias temporales están teniendo efectos en el derecho a la RGI, pero dichos criterios no tienen la plasmación normativa correspondiente ni son de general conocimiento.

No es admisible que decisiones que afectan a la denegación, suspensión o extinción de un derecho carezcan de respaldo normativo por muy razonable que sea el criterio recogido en el manual de aplicación (Documento de criterios de diciembre de 2014).

El Ararteko ha tramitado numerosas quejas en las que las personas señalaban desconocer la obligación de comunicar las salidas fuera de la CAPV o la limitación temporal de las mismas. La ausencia de un marco normativo adecuado ha conllevado situaciones de indefensión, sobre todo, teniendo en cuenta que el

documento de criterios ha sido un documento interno utilizado por las Oficinas de Lanbide en su trabajo diario.

Además, como se infiere de las respuestas dadas al Ararteko en expedientes de queja abiertos por esta causa, últimamente Lanbide identifica estas salidas en las respuestas a las solicitudes de información que se dirigen por esta institución con el incumplimiento de la obligación de estar disponible para el empleo, motivo que como tal no se suele plasmar en las resoluciones que afectan a una RGI.

Esta cuestión ha sido objeto de una reciente Resolución 2016R-1312-16, de 15 de diciembre de 2016.

Por otro lado, son cada vez más las quejas en las que Lanbide ha resuelto suspender el derecho a la RGI a pesar de que la persona titular haya comunicado previamente la salida fuera de la CAPV y debido a que ha superado el plazo de 15 o 30 días otorgado por Lanbide, de conformidad con el documento de criterios.

Con anterioridad, Lanbide procedía a la interrupción de los días de más que la persona titular estaba fuera de la CAPV; sin embargo, en la actualidad, Lanbide procede a la suspensión.

La decisión de resolver la suspensión en supuestos como el expuesto, no solo carece de fundamentación jurídica, sino que además condiciona eventuales actuaciones de las personas titulares del derecho en la medida en que, de conformidad con el art. 28.1.e) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, una segunda suspensión supondría la extinción del derecho y la imposibilidad de volver a solicitar su reconocimiento por un periodo de un año a contar de la fecha de extinción.

5.3.3. No hacer valer derechos de contenido económico

El art. 28.1.h) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, modificado por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, establece que se extinguirá la RGI por *"incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 19.1.b) de la presente Ley"*.

En este sentido, el propio art. 19.1.b) exige entre las obligaciones de las personas titulares del derecho *"hacer valer, durante todo el periodo de duración de la prestación, todo derecho o prestación de contenido económico que le pudiera corresponder o que pudiera corresponder a cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia"*.

La idea que subyace no es otra que la configuración misma del derecho, y es que tal y como se define en su art. 13.1 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, se caracteriza por su *"...carácter subsidiario, y en su caso, complementario, de todo tipo de recursos y prestaciones de contenido económico previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder a la persona titular o a cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia..."*.

En este sentido, son varias las reclamaciones que ha conocido la institución del Ararteko en relación con el tema expuesto, en las que el Ararteko interpretaba que

Lanbide había realizado una interpretación extensiva de los anteriores preceptos lesiva para los derechos de las personas. Mencionamos a continuación las extinciones por este motivo de la prestación en los supuestos siguientes: por la no ejecución de la pensión de alimentos reconocida en la sentencia judicial de divorcio, separación o que establece las medidas paterno filiales, por el rechazo a una vivienda de alquiler de protección pública en régimen de alquiler y por la no solicitud o extinción de prestaciones de desempleo por parte del SEPE.

5.3.3.1. No ejecución de la pensión de alimentos reconocida en la sentencia judicial de divorcio, separación o que establece las medidas paterno filiales

En primer lugar, son numerosas las quejas en las que Lanbide viene resolviendo la extinción del derecho y la imposibilidad de solicitar nuevamente su reconocimiento durante un año, cuando ante el impago de alimentos reconocido por sentencia firme, no se solicita la ejecución de la misma.

El art. 31.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, si bien inicialmente hace referencia a la tramitación de las solicitudes de reconocimiento del derecho señala, en su párrafo segundo, la obligación de las personas titulares del derecho de hacer valer el derecho de alimentos en aquellos casos en los que se constate el cese efectivo de la convivencia conyugal o análoga a la conyugal.

Se confirma que, en ocasiones, Lanbide está solicitando la ejecución de una sentencia en la que se acuerda el abono de la pensión de alimentos en aquellos casos incluso en los que el excónyuge se encuentra en un tercer país o se desconoce su paradero actual.

Sobre ello ha tenido la oportunidad de pronunciarse el JCA de Vitoria-Gasteiz nº 3 en su sentencia 252/2014, de 18 de diciembre, cuando señala que:

> *"Es cierto que en este caso, y desde el año 2003 no consta que la recurrente haya intentado siquiera localizar al padre de su hijo, para reclamarle o requerir el pago de la pensión para el hijo de 360,61 €, fijado en el convenio regulador. Ello no obstante, es cierto también que para la recurrente representa dicha misión, algo difícil, o casi imposible, pues se alega que el sujeto XXX, se encuentra en paradero desconocido* (...). *En definitiva, no apreciamos que la causa invocada para denegarle la renta sea de recibo y ello porque se le exige el cumplimiento de una obligación casi imposible"* (FD3).

Asimismo, se ha constatado que Lanbide ha llegado a extinguir la RGI/PCV en un supuesto en el que tras la concesión del beneficio de justicia gratuita, no se interpuso demanda de ejecución debido a una baja por enfermedad de larga duración de la letrada designada que en ningún momento fue comunicada a la reclamante como se recogió en Resolución 2015R-1250-15 del Ararteko, de 2 de noviembre de 2015.

La SJCA de Vitoria-Gasteiz (Nº 1) 129/2016, de 16 de junio, ha concluido en este mismo sentido señalando que no cabe imputar a la actora dicha conducta:

> *"1. La conducta de la actora, más o menos diligente, no puede subsumirse en el supuesto del artículo 19.1.a) de la LGI y correlativo artículo 10 del Decreto GI de 2010, por varios motivos concurrentes:*
>
> *A) En primer lugar por cuanto es determinante la intervención de un tercero al que constitucional y legalmente le estaba encomendado, una vez designada como Abogada por la comisión de justicia gratuita en la dilación en el ejercicio de las acciones de reclamación de las obligaciones alimentarias establecidas en la sentencia de Juzgado de Primera Instancia de Barakaldo a la que nos hemos referido supra.*
>
> *B) En segundo lugar, que el propio ejercicio en plazo de las acciones de reclamación tampoco garantiza una mayor eficacia de su reclamación, como pone de manifiesto dada la situación objetivo de juzgados y tribunales, la doctrina del TC sobre dilaciones indebidas al amparo del artículo 24 de la CE (vide ad exempla la Sentencia 77/2016, de 25 de abril de 2016 (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016)"* (FD5).

En otros casos se trataba de mujeres que han sufrido maltrato o abandono de su pareja y que no habían reclamado pensión alguna o bien su reclamación conllevaba tener que ponerse en comunicación con su expareja, padre de sus hijo/s, asumiendo un riesgo de sufrir algún tipo de violencia o de revivir episodios traumáticos. En estos casos, además, se trata de un mero trámite ya que las ex parejas en muchos casos son insolventes (este problema se mencionaba en el epígrafe *"5.1.9. Algunas cuestiones que afectan al cumplimiento de los requisitos por parte de las personas víctima de violencia doméstica"*).

Como hemos señalado, hacer valer, durante todo el periodo de duración de la prestación todo derecho o prestación de contenido económico es una obligación que se predica de toda persona titular de la RGI. No obstante, se valora por las quejas analizadas, que Lanbide está realizando una interpretación extensiva del precepto hasta el punto de reclamar en muchas ocasiones la realización de actuaciones que quedan fuera las posibilidades de la propia persona perceptora de la prestación.

Por ello, en caso como el expuesto, Lanbide debería ponderar la diligencia de la persona titular antes de adoptar cualquier decisión que implique la suspensión o extinción del derecho. Y es que, como se ha dicho, en ocasiones son motivos ajenos a la esfera de responsabilidad de la persona perceptora los que impiden la ejecución de la medida que acuerda la pensión de alimentos.

5.3.3.2. Rechazo a una vivienda de protección pública en régimen de alquiler

Otro de los supuestos en los que Lanbide acuerda la suspensión la RGI/PCV señalando como fundamento legal no hacer valer un derecho de contenido económico es en el caso en el que la persona titular del derecho a la RGI/PCV rechaza una vivienda de protección pública en régimen de alquiler.

Lanbide viene entendiendo que, en los casos en los que la renta de la vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento resulte más barata que la renta de la vivienda libre, procede la suspensión de ambas prestaciones.

Sobre este aspecto, son varias las personas reclamantes que han señalado que a pesar de que la vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento resulte en ocasiones más barata que la libre, existen gastos adicionales que Lanbide no toma en consideración (muebles, utensilios de cocina, gastos de suministros, gastos anuales de la comunidad de vecinos...). También se deberían valorar las implicaciones que conlleva el cambio de domicilio con relación a los menores, porque puede implicar un traslado de centro escolar o tener que recorrer una distancia mayor para acudir al mismo, o implica una ruptura en el proceso de arraigo familiar con la comunidad con redes de apoyo que perjudica su inclusión social.

Igualmente, hay que tener en cuenta que, en muchos de los casos, las personas titulares de la RGI son subarrendatarias o abonan una renta por el uso de habitación, por lo que el precio del alquiler es menor que la renta que se ofrece por la sociedad pública Alokabide.

En estos últimos casos, la necesaria aceptación de la vivienda de protección pública en régimen de alquiler, puede suponer un esfuerzo económico importante que dificulte con posterioridad atender a las necesidades más básicas de la vida cotidiana. Además, a pesar de que la vivienda pública ofrecida resulte más cara, la negativa debería suponer, en todo caso, únicamente la suspensión de la PCV en la medida en que no cumpliría el requisito de permanecer inscrito en el registro de solicitantes de vivienda exigido en el art. 5.1.c) del Decreto 2/2010, de 12 de enero.

No obstante, Lanbide está acordando la extinción además de la prestación de PCV, de la RGI por entender que el rechazar una vivienda de protección pública conlleva el incumplimiento de la obligación de hacer valer todo derecho de contenido económico. En opinión del Ararteko el rechazo a una vivienda de protección oficial debe conllevar la consecuencia que la normativa sectorial prevé en el art. 18 de la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico (Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes), las causas de baja de las demandas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda. Entre ellas, el ap. h) recoge de forma expresa *"la renuncia a la adjudicación de una vivienda adecuada a las necesidades habitacionales de la unidad convivencial en el régimen de acceso solicitado, salvo que éste sea de compra y concurra una situación de desempleo sobrevenido de la persona o de cualquiera de los titulares de la unidad convivencial solicitante"*. La consecuencia que lleva aparejada la baja son de la pérdida de la antigüedad (art. 19.1 de la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes) y la prohibición temporal de inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda durante dos años [art. 19.2.b) de la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes]. Al estar contemplada la baja en el Registro de solicitantes de vivienda, si se es perceptor de la prestación de PCV se incumple el requisito previsto en el mencionado art. 5.1.c) pero no debería tener ningún efecto en la prestación de RGI. Esta interpretación de la obligación de hacer valer todo derecho de contenido económico en el sentido de comprender en dicha obligación, la

imposibilidad de rechazar una vivienda de protección oficial es una interpretación extensiva de la normativa, que es lesiva para los intereses de las personas y que no tiene amparo normativo entre los principios de intervención de las administraciones públicas para el desarrollo de sus actividades, art.4 LRJSP.

Además, las personas desconocen los efectos que conlleva rechazar una vivienda de protección oficial en el ámbito de las prestaciones RGI/PCV (y se insiste es difícilmente deducible de la lectura de la obligación) por lo que si se une las carencias en la información que se han señalado en otros apartados del presente informe-diagnóstico, la decisión de extinción genera indefensión por los efectos tan graves que conlleva y que eran ignorados por las personas afectadas.

En definitiva, se valora, por tanto, que Lanbide, a la hora de atender supuestos como el expuesto, debería tomar en consideración además de la renta que se abona, aquellos otros gastos adicionales inherentes a la aceptación de la vivienda de protección pública, así como los efectos que tiene en una familia la decisión de cambiar de domicilio. En todo caso, el rechazo a una vivienda de protección oficial únicamente debería tener efectos en la prestación de PCV por estar expresamente prevista la obligación de permanecer inscrito en el registro de solicitantes de vivienda.

5.3.3.3. Extinción de la prestación de desempleo o del subsidio de desempleo por parte del SEPE

Por último, se ha constatado un aumento de las quejas en los supuestos en los que Lanbide extingue la RGI/PCV por no hacer valer los derechos de contenido económico, en los casos en los que el SEPE extingue la prestación por desempleo o el subsidio por desempleo, cuando no se ha comunicado alguna información de interés para el mantenimiento de estas prestaciones.

Se trata de supuestos en los que las personas acuden únicamente a Lanbide a comunicar un hecho que afecta a la RGI pero que, también, tiene efectos en las prestaciones que gestiona el SEPE (prestación de desempleo, subsidio de desempleo, renta activa de inserción) por ser titular de todas ellas de manera complementaria. El SEPE al no haber sido informado (por ejemplo la comunicación de una salida al extranjero) suspende o, según qué supuesto, extingue la prestación. Posteriormente, Lanbide extingue la prestación debido a no haber hecho valer derechos de contenido económico (al haber extinguido el SEPE la prestación) y entender que se ha incurrido en responsabilidad porque, siguiendo el ejemplo, no se ha comunicado la salida. Son numerosas las consultas relativas a este extremo, debido a que, en muchas ocasiones, ambas instituciones comparten los mismos espacios físicos en edificios comunes, lo que puede dar lugar a una duda más que fundada de que cuando se comunica un hecho en Lanbide (o en el SEPE) se está notificando también en el otro organismo.

Esta institución valora de interés que la colaboración interadministrativa que se lleva a cabo respecto a comunicaciones relativas a otras cuestiones como es la falta de renovación de las demandas de empleo, o las altas y bajas en la Seguridad Social, también debería extenderse a las comunicaciones que afectan al

cumplimiento de las obligaciones, en el caso de que sean perceptores de prestaciones gestionadas por ambos organismos.

5.3.3.4. Renuncia de manera voluntaria a un empleo

En este epígrafe se hace mención a un supuesto diferente, dado que se trata de una denegación de la prestación y no de una suspensión o de una extinción, pero que trae causa de haber renunciado a un derecho económico, (por lo que se ha considerado pertinente incluirlo en este lugar del diagnóstico).

El Ararteko elaboró una Resolución 2016R-788-15 del Ararteko de 11 de marzo de 2016, en la que se analizaba la actuación de Lanbide de denegar la prestación a una persona porque en su vida laboral, previa a ser titular de las prestaciones, constaba una baja voluntaria en un empleo.

En este expediente se pudo verificar la existencia de una sucesión de altas y bajas de empleos en el sector de la hostelería, aunque en la base de datos de la Seguridad Social se había señalado que una de las bajas era voluntaria, lo que motivó la denegación de la solicitud por parte de Lanbide, pero había altas posteriores en la misma empresa y en otras, de lo que se deducía que era una práctica habitual en este Sector (que se caracteriza por empleos precarios).

En opinión del Ararteko, las dos bajas que motivaron la denegación no eran incumplimientos del requisito establecido en el art. 9.7 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, y deberían haberse puesto en relación con las altas inmediatas en nuevas relaciones laborales, lo que supondría que estaría justificado considerar que no se ha producido una renuncia a un derecho de contenido económico.

Se menciona también la Resolución 2016S-34-16 del Ararteko, de 2 de diciembre de 2016, en la que se analizaban las circunstancias personales (familia monoparental con dos hijos menores de edad, uno de ellos con una discapacidad) y se valoraba la imposibilidad de conciliar su vida familiar por lo que el rechazo al empleo obedecía a una causa justificada, y no concurría la causa de extinción contemplada en el art. 28.1.i) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre.

5.3.4. Extinción de la prestación de RGI por no participar en procesos de selección personal para un puesto de trabajo

Lanbide, en ocasiones, ha resuelto acordar la extinción de una prestación de RGI por la no participación en procesos de selección laboral. Además, los casos que han sido objeto de expedientes de queja tienen como elemento característico defectos en las notificaciones, como a continuación se detalla.

Lanbide identifica la negativa a participar en dichos procesos de selección con el rechazo de un empleo, por lo que aplica el art. 28.1.i) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, que establece como motivo de extinción de la RGI *"cuando sea de aplicación, rechazar en una ocasión, sin causa justificada, un empleo adecuado según la legislación vigente o una mejora en las condiciones de trabajo que pudiera conllevar un aumento del nivel de ingresos".* Aunque para disponer de un empleo puede ser previo participar en un proceso de selección cabe entender por la lectura del precepto legal que son conductas diferentes por lo que se debería informar

debidamente de las implicaciones que conlleva el rechazar participar en un proceso de selección. Asimismo, de cara a un cambio normativo sería aconsejable que se especificaran las conductas que contiene esta obligación.

Si bien la normativa reguladora de la RGI determina que el rechazo de un empleo adecuado o de una mejora en sus condiciones implica incurrir en uno de los motivos de extinción de la prestación (que conlleva que durante un año no se pueda volver a realizar una nueva solicitud en virtud del art. 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre), la manera en la que se está aplicando dicha previsión legal no está siendo suficientemente garantista en opinión del Ararteko.

En las quejas que se han tramitado no existe constancia de la comunicación de la existencia de una oferta para participar en un proceso de selección de personal para un puesto de trabajo. Al menos en los casos que hemos conocido, la notificación para participar en un proceso de selección no la hace Lanbide, sino la entidad colaboradora que convoca el proceso, por vía telefónica.

Es decir, no hay notificación formal por escrito, sin que quede constancia de la recepción de la comunicación realizada por la entidad colaboradora del contenido de la oferta realizada, ni de su rechazo por parte del perceptor de la prestación.

Esta forma de notificar, que ha de considerarse como un acto administrativo que forma parte de los trámites propios de un expediente de RGI, en nuestra opinión, dado que puede tener como consecuencia la extinción de un derecho subjetivo como es la RGI, no reúne las condiciones exigidas por los arts. 40-46 LPAC (art. 59 LRJPC) que exige su constancia en el expediente

La única constancia en el expediente, al menos en los casos de los que hemos tenido conocimiento, sería el hecho de que la llamada se produjo. Más allá de este dato, las comunicaciones, que como hemos señalado consisten en una llamada telefónica, no reúnen los componentes mencionados.

Ello impide conocer, entre otros elementos esenciales, cuál era el contenido específico de la propuesta realizada, en qué términos se produjo el rechazo de la propuesta (hay que tener en cuenta que el art. 28.1.i) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, señala como motivo de extinción: *"Cuando sea de aplicación, rechazar en una ocasión, sin causa justificada, un empleo adecuado según la legislación vigente o una mejora en las condiciones de trabajo que pudiera conllevar un aumento del nivel de ingresos"* o si se informó a la persona afectada de las consecuencias que el rechazo pudiera tener. En opinión del Ararteko este proceder genera situaciones de indefensión al acordar Lanbide la extinción de la prestación de RGI y la imposibilidad de solicitar durante un año la misma. Por ello se ha propuesto que en el expediente debería constar la notificación formal realizada y, en su caso, las razones por las que se rechaza el empleo o no se acude al proceso de selección.

El procedimiento actual, consistente en una llamada de teléfono que no queda reflejada en el expediente, no es suficientemente garantista. Por ello se valora por esta institución que hay un margen de mejora importante.

Lanbide debería incorporar los siguientes elementos en el procedimiento actual para evitar generar indefensión:

- Información sobre el proceso de selección, en su caso, y sobre el contenido de la oferta de trabajo y de las condiciones laborales que se ofrecen.

- Información sobre las consecuencias que implica en el derecho a la prestación de RGI la no participación en el proceso de selección o el rechazo al empleo si no concurren razones justificativas para ello.

La anterior información debería quedar reflejada en el expediente, así como los intentos de notificación que en su caso, se han llevado a cabo en cumplimiento del régimen legal previsto en materia de notificaciones formales y los motivos por los que se ha rechazado el empleo o la participación en el proceso de selección. El Ararteko ha trasladado el anterior análisis en la Resolución 2016S-1579-15 del Ararteko, de 23 de agosto de 2016.

5.3.5. Suspensión de las prestaciones de RGI Y PCV por no inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Etxebide

Se han recibido numerosas quejas en la institución que afectan a las denegaciones, a las bajas o a las no renovaciones de la demanda de vivienda en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Etxebide. El no estar inscrito en el Registro o no renovarse la inscripción tiene efectos importantes tanto con relación a la antigüedad en el Registro como respecto a la percepción de prestaciones económicas de garantía de ingresos.

Lanbide en el momento de tramitar la renovación de las prestaciones de RGI/PCV o en cualquier revisión que afecta a estos expedientes, si tiene conocimiento de que el interesado está de baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Etxebide le suspende la prestación de PCV. También hemos recibido quejas, aunque con carácter más aislado, en las que se ha acordado la suspensión de la prestación de RGI por entender que se ha incumplido la obligación prevista en el art. 12.1.b), f) o j) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

> ap. b): *"Hacer valer, durante todo el periodo de duración de la prestación, todo derecho o prestación de contenido económico que le pudiera corresponder o que pudiera corresponder a cualquiera de las personas miembros de la unidad de convivencia"*.
>
> ap. f): *"Comunicar al Ayuntamiento, en el plazo máximo de quince días naturales contados a partir del momento en el que se produzcan, los siguientes hechos sobrevenidos que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del derecho a la prestación..."*.
>
> ap. i): *"Cumplir con cualquier otra obligación derivada de su condición de titular de la Renta de Garantía de Ingresos, en la modalidad que corresponda, así como cualesquiera otras que resulten de aplicación en virtud de la normativa vigente"*.

Las personas afectadas señalaban desconocer que estaban de baja en el Registro de solicitantes de vivienda-Etxebide por la no renovación de su demanda o por su denegación. Son expedientes en los que el Departamento competente en materia de Vivienda aplica la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, que regula -entre otras cuestiones- los procedimientos de inscripción, modificación y baja en el referido registro.

El Ararteko ha mostrado su disconformidad con dicho régimen de notificaciones en muchas ocasiones. Concretamente, este hecho se ha expuesto en diferentes informes anuales y resoluciones, entre otras la Resolución del Ararteko de 26 de noviembre de 2013. Además, se ha elaborado una Recomendación General del Ararteko 3/2016, de 25 de febrero.

En la misma se recomendaba al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que las notificaciones de las denegaciones de inscripción y de las resoluciones de baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Etxebide se realicen de forma individual y conforme a lo establecido en el art. 59.1 de la derogada LRJPAC. Además, se solicitaba que antes de acordar la suspensión de la Prestación Complementaria de Vivienda, o de cualquier otra prestación económica, y de iniciar procedimientos de reintegro de prestaciones indebidas, Lanbide compruebe que las notificaciones de las resoluciones de las bajas en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida se han practicado adecuadamente. En la presente legislatura, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco (Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda), competente actualmente, ha informado al Ararteko de que se está diseñando un nuevo sistema de notificación cuya implantación se prevé para el mes de marzo de 2017. Hasta esa fecha las notificaciones se seguirían publicando en el tablón de anuncios.

En opinión del Ararteko, la falta de validez de un acto administrativo, como la que puede derivarse de una notificación defectuosa de una denegación de una inscripción o de una baja en Etxebide, afecta a la validez del resto de los actos administrativos directamente relacionados con dicha denegación o baja registral, como es la suspensión de la PCV, la extinción de la PCV o la no renovación de la misma.

Lanbide ha revisado numerosos expedientes derivados de la información relativa a la existencia de personas perceptoras de prestaciones de PCV que están dadas de baja en Etxebide. Estas revisiones han sido objeto de numerosas quejas en el Ararteko.

Para ser perceptor de la PCV es requisito estar inscrito en Etxebide, aunque inicialmente se tramita la prestación sin que haya constancia de su inscripción, ya que es un requisito previo acreditar disponer de 3.000 euros en el último año fiscal vencido (art. 4 del Decreto 2/2010, de 12 de enero, y art. 22 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de las viviendas de protección pública.

Muchas personas solicitantes de prestaciones de RGI/PCV no pueden acreditar dicha cuantía. No obstante, se tramita la solicitud con la indicación de que no se le

ha dado de alta por no acreditación de los ingresos mínimos exigidos para la demanda de vivienda en alquiler y se les informa de que, cuando acrediten ingresos de más de 3.000 euros, tendrán que solicitar de nuevo la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Etxebide.

Además la inscripción en Etxebide debe ser renovada cada dos años. Si la persona no la renueva, la Delegación Territorial de Vivienda acuerda su baja en el Registro.

Cuando Lanbide informa de que se le ha suspendido la prestación de PCV porque está de baja en el registro (bien porque fue denegada la solicitud de inscripción en Etxebide o porque no la renovó) la persona solicita información en la correspondiente Delegación Territorial de Vivienda con relación a su expediente.

En la Delegación Territorial de Vivienda se le informa de que la denegación o la baja en la inscripción en el registro fue publicada en el tablón de anuncios y se le informa de la previsión establecida en el art. 24 de la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes:

> *"1.- La notificación de las resoluciones se practicará por medios telemáticos en los casos previstos en el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica.*
>
> *2.- En el resto de los casos la notificación de las resoluciones se llevará a cabo mediante su publicación en los tablones de anuncios del Servicio de Atención Ciudadana del Gobierno Vasco-Zuzenean y en el tablón electrónico de anuncios de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*
>
> *3.- En ningún caso tendrán carácter de notificación las comunicaciones postales, electrónicas, informáticas o telemáticas que el Servicio Público de Adjudicación de Vivienda Protegida-Etxebide dirija a las personas interesadas para darles a conocer la fecha de publicación de las resoluciones que les afecten".*

La falta de inscripción en Etxebide ha conllevado la extinción de la PCV y la reclamación de cantidades relativas a los meses en los que se ha percibido la prestación y no se estaba inscrito en el registro, porque no se cumplían los requisitos para ser perceptor de la PCV. También, como hemos señalado, en algunos casos ha implicado la suspensión de la prestación de RGI.

A juicio del Ararteko la obligación de estar inscrito en Etxebide atañe a los titulares de la PCV en aplicación del art.5.c) del Decreto 2/2010, de 12 de enero. No existe una previsión similar en la normativa reguladora de la prestación de RGI por lo que no sería adecuada la suspensión de la prestación de RGI por este motivo. Por ello se estaría produciendo una interpretación extensiva de las obligaciones establecidas en el art. 12 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, que no tiene amparo legal.

La normativa contempla que la no renovación en plazo de la demanda de vivienda tiene como consecuencia la prohibición temporal de la inscripción por un año. Esta previsión no se está aplicando (Instrucción 2015-8, 17-04-2015), lo que permite

que las personas necesitadas de prestaciones económicas, una vez que se hayan inscrito de nuevo en Etxebide, puedan de nuevo solicitar la PCV. El Ararteko valora de manera favorable esta decisión que ha permitido la concesión de la PCV si se cumplen el resto de los requisitos.

Como se ha señalado anteriormente, se han recibido quejas como consecuencia de la suspensión de la PCV (y de la RGI) en las que se afirma que las personas que eran perceptoras de la PCV desconocían que no estaban inscritas en Etxebide. El Ararteko ha realizado diversas intervenciones y ha trasladado diversas consideraciones, como las que se han mencionado. Lanbide ha sido receptivo a estas consideraciones trasladadas por el Ararteko y ha dictado una instrucción que ha entrado en vigor el 1 de agosto de 2016 en la que ha acordado que si en el transcurso de una revisión se detecta una no inscripción o una baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Etxebide *"se hará un trámite de audiencia para que la persona pueda regularizar su situación. Este trámite se amplía a 30 días para que tengan posibilidad de regularizar su situación en Etxebide y si en ese plazo se da de nuevo de alta en el registro no se acuerda la suspensión de la prestación. Si pasado este plazo se mantiene de baja se suspende la prestación de PCV hasta que se haga efectiva el alta"*. Además, en la Instrucción se ha acordado que en ningún caso se reclamarán cantidades por haber estado de baja en Etxebide.

En consecuencia, con carácter previo a acordar la suspensión de la PCV se va a comunicar a la persona que se ha detectado que está de baja en Etxebide con el objeto de que pueda tramitar el alta y cumplir el requisito de estar inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y mantener el abono de la prestación.

Así mismo, Lanbide ha comunicado a esta institución que va a tener en cuenta dicha instrucción en la tramitación de los recursos que se formulen.

Por otro lado, ha aceptado las consideraciones relativas a que la ausencia de inscripción en Etxebide no debería afectar a la RGI.

El Ararteko valora favorablemente la instrucción acordada que ha dado respuesta a una problemática que estaba afectando a muchas personas a quienes se les estaba suspendiendo la prestación de PCV y reclamando prestaciones cuando desconocían que estaban incumpliendo uno de los requisitos para ser perceptores de la PCV, y por otro lado, acreditaban la necesidad de hacer frente a los gastos periódicos de vivienda o alojamiento habitual.

III. PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO

En opinión del Ararteko es necesaria una reflexión sobre algunos elementos claves en la actual configuración de las prestaciones. En este capítulo se va a poner la atención en algunas cuestiones que se valora que deberían ser objeto de reflexión y análisis, bien porque la actual normativa presenta carencias técnicas importantes que dificultan cumplir con su finalidad, o bien porque su aplicación está dando lugar a situaciones injustas que se alejan del espíritu de la Ley.

Como se ha señalado en otros apartados, la tramitación de numerosos expedientes de queja por parte de esta institución ha suscitado las siguientes consideraciones y ha promovido la sugerencia de las propuestas que contiene este capítulo. Como se ha señalado no se trata de hacer un análisis integral del sistema sino que las siguientes propuestas se limitan a los aspectos que han sido analizados por el Ararteko en la tramitación de las quejas que se presentan por la ciudadanía.

Los temas que se van a tratar son los siguientes:

- La limitación temporal relativa a la consideración de UC especial.
- La interrupción, suspensión y extinción del abono de las prestaciones y del derecho a las mismas.
- La reclamación de prestaciones por haberse abonado de manera indebida.
- Limitaciones temporales de la percepción de la prestación como es la relativa a los dos años respecto a la percepción de la Renta Complementaria de Ingresos.
- La necesidad de reflexionar sobre la configuración actual de la relación con los Servicios Sociales municipales y la constatación de la colaboración imprescindible entre el Sistema de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y el Sistema de Servicios Sociales.
- Los desequilibrios que se derivan de la aplicación de los límites patrimoniales.

1. Limitación temporal relativa a las unidades convivenciales especiales

La condición de UC independiente atribuida a determinadas personas por sus circunstancias vulnerables **cuando se integren en el domicilio personas con las que se mantengan alguno de los vínculos familiares** (matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, por consanguineidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, o por una relación de acogimiento familiar permanente o preadoptivo o de tutela, art. 9 de la Ley 18/2018, de 23 de diciembre) ha sido limitada en el desarrollo reglamentario de tal manera que solo cabe, por un periodo máximo de 12 meses, excepcionalmente prorrogable por un nuevo periodo de doce meses, art. 5.2 Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

La normativa anterior (Decreto 198/1999, de 20 de abril, por el que se regula el Ingreso Mínimo de Inserción, art. 4, aps. 2 y 3) no establecía una limitación en el tiempo para estas situaciones, salvo la derivada de alcanzar la mayoría de edad.

Esta limitación afecta a familias monoparentales (principalmente) con menores de edad a su cargo y a personas adultas que cuenten con una calificación de discapacidad igual o superior al 45%, o con una calificación de dependencia igual o superior al Nivel I del grado II.

La limitación temporal ha sido objeto de consultas y de quejas en la institución por la vulnerabilidad de las personas a las que afecta y la dificultad para encontrar un domicilio independiente. La convivencia con otros familiares, en caso de personas

con alguna limitación funcional, discapacidad o dependencia, puede ser muy recomendable.

En opinión del Ararteko, habría que reflexionar sobre la posibilidad de que, en algunos supuestos excepcionales, cabría prorrogar más de 24 meses la posibilidad de convivencia por las dificultades de autonomía que estos núcleos familiares tienen y, en todo caso, **mejorar la información y la coordinación con los Servicios Sociales para facilitar el cambio de domicilio con anterioridad al transcurso del plazo concedido y su autonomía**. En el Informe-diagnóstico 2013 se apuntaba ya esta propuesta.

Por otro lado, se echa de menos una previsión que establezca una **prioridad** en los casos en los que las personas cumplan diversos requisitos simultáneamente (esto es, diversas circunstancias de vulnerabilidad acumuladas) o si cabe que una misma persona pueda cumplir en diferentes momentos dichos requisitos, como son ser víctima de violencia de género, haberse divorciado, tener a su cargo a alguna persona menor de edad o con discapacidad o dependencia. Es decir, la normativa debería prever que un mismo titular pueda encontrarse en su vida en diferentes situaciones de vulnerabilidad, de manera simultánea o al cabo de un tiempo, y establecer un criterio de aplicación en estos supuestos.

En opinión del Ararteko debería haber una reflexión con relación a la regulación actual que tenga en cuenta la posibilidad de que se prorrogue en determinados casos más de 24 meses, como puede ser por la recomendación de los Servicios Sociales Municipales que se incorpore en un informe social, de tal manera que quepa volver a reconocerse la situación de excepcionalidad en otro momento posterior.

Por último, con relación a otra problemática analizada en el epígrafe *"5.1.3 Personas casadas con una persona extranjera o que mantienen una relación análoga a la conyugal y viven separadas"*, la normativa impide el acceso a la prestación si no convive la pareja y si es extranjera prevé únicamente un plazo de dos años para poder llevar a efecto la reagrupación familiar, a pesar de que dicha posibilidad depende del cumplimiento de unos requisitos relativos a la acreditación de medios económicos y a la concesión de una autorización administrativa. Ello impide a personas casadas con personas que no son originarias de un Estado Miembro de la Unión Europea o de un Estado que haya firmado el mencionado Acuerdo, que se encuentran en situación de vulnerabilidad y exclusión social, poder ser titulares de la prestación de RGI o, si son inmigrantes, que tras el transcurso de dos años se extinga la prestación si no se inician los trámites del divorcio.

El legislador ha valorado determinadas situaciones como especiales: por tener menores a cargo, por tener que abandonar la vivienda a consecuencia de una separación o disolución de la unión o por un siniestro [art. 5.2.d) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo], o bien por no poder vivir juntos debido a que la pareja vive en otro Estado y no dispone de autorización administrativa para entrar y residir en el Estado [art. 5.1.a)].

En la tramitación de las quejas se ha podido comprobar que esas previsiones son **insuficientes** para atender las anteriores situaciones de vulnerabilidad, por lo que se propone que se valore su modificación normativa y hacer efectivo el mandato legal previsto en el art. 5.4 del Decreto 147/2010: *"El Gobierno vaso, podrá definir a iniciativa propia o a propuesta de otras Administraciones Públicas, nuevos supuestos de unidad de convivencia atendiendo a la evolución social y, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar"*.

Se quiere dejar constancia, también, de otras situaciones de vulnerabilidad analizadas en el presente informe, epígrafes 5.1.10 y 5.1.11 como las que afectan a personas jóvenes huérfanas de un progenitor y que han sido abandonadas por el otro, y a personas que perciben la PHC.

Se trata de situaciones de vulnerabilidad que han sido atendidas en la institución del Ararteko y sobre las que se quiere destacar la necesidad de protección.

2. Interrupción del abono de las prestaciones, suspensión y extinción del derecho a las prestaciones

La interrupción del abono de las prestaciones es objeto de numerosas quejas en la institución. En las mismas se constata una situación de dificultad por parte de las familias que ven suspendida o extinguida el abono de la prestación, que para muchas es su única fuente de ingresos. A lo largo del informe se han analizado las dificultades que se han puesto de manifiesto en la tramitación de los expedientes de queja. En este epígrafe de manera más breve se señalan los elementos que, en opinión del Ararteko, deberían tenerse en cuenta de cara a una futura revisión normativa.

En este epígrafe se incide en varios ámbitos de mejora:

1. **Mejora de la información sobre las obligaciones asumidas**. Las personas no tienen suficiente conocimiento de las obligaciones que deben cumplir. La información que se ofrece en las Oficinas de Lanbide y en las diferentes comunicaciones que reciben es escasa y, en ocasiones, confusa. Se debería informar con un lenguaje más comprensible tanto de las obligaciones que les conciernen como de las consecuencias que supone su incumplimiento.

2. **Clarificación de las obligaciones que conlleva la titularidad del derecho**. Sería conveniente que se depurara la redacción de algunas de las obligaciones, ya que da lugar a equívocos. Por ejemplo, en ocasiones se usan términos generales como: *"Todas aquellas que se deriven del objeto y finalidad de la renta de garantía de ingresos y que se determinen reglamentariamente"* [art. 19.1.j) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre]. El incumplimiento de una obligación tiene consecuencias muy graves ya que implica la interrupción del abono de una prestación que se destina garantizar una vida digna por lo que la redacción y la concreción de la obligación debe redactarse de una manera clara y explícita.

3. **Información adecuada de las consecuencias que implica el incumplimiento de las obligaciones**. La redacción actual de las causas por las que se puede acordar la suspensión de la prestación no responde a una tipificación

adecuada, por ejemplo: *"Incumplimiento temporal por parte de la persona titular o de algún miembro de su unidad de convivencia, de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación, en particular las reseñadas en el artículo 12 del presente Decreto y específicamente las siguientes..."*, art. 43.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo. De la lectura de dicha previsión normativa no quedan suficientemente claras las conductas que implican incumplimientos de las obligaciones que tienen que ser observadas por los miembros de la UC.

La tipificación de las causas por las que se puede acordar la suspensión debería ser precisa, y lo más clara, definida y explícita posible.

4. Dilucidar y esclarecer el procedimiento por el que se acuerda la suspensión del derecho a la RGI y tener en cuenta la importancia del **trámite de audiencia** con carácter previo a la suspensión del derecho a la prestación.

5. **Clarificar la duración** de la suspensión del derecho a la RGI, para cada causa de suspensión, y diferenciar los supuestos en los que la suspensión tiene una duración determinada y los supuestos en los que se mantiene la suspensión del derecho a la prestación hasta que decaiga la causa que la motivó.

6. Aclarar si la **reanudación** del derecho a la RGI siempre se debe hacer a instancia de parte o también cabe activarse de oficio, así como prever los medios técnicos y formativos necesarios para posibilitarla, en este último caso.

7. Delimitar la **fecha de efectos** de la reanudación bien cuando se solicita o cuando ha decaído la causa que motivó la suspensión.

8. Valorar si se va a adoptar, en los supuestos de pérdida temporal de los requisitos para ser titular de la prestación, la **medida cautelar de interrupción del abono de la prestación** y los supuestos concretos en los que se va a adoptar la misma.

9. Establecer con precisión si se va a contemplar el trámite de audiencia previo **con antelación** a acordar la medida cautelar de suspensión (interrupción del abono de la prestación).

10. **Prever la duración máxima de la medida cautelar y su adecuación al art. 56 LPAC**, en concreto, su adecuación a los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad y la prohibición de su adopción si pueden causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

11. **Delimitar y diferenciar** las conductas que son, únicamente, causa de suspensión de la prestación, de las conductas en las que se incurre en una infracción y las que pueden ser causa de suspensión de la prestación y de infracción.

12. **Regular el procedimiento sancionador**. La regulación del procedimiento sancionador es una petición que esta institución ha dirigido en numerosas ocasiones a Lanbide y a la que se ha dado respuesta señalando que se va a llevar a efecto. En el momento en el que se procede al cierre del presente

informe no se tiene conocimiento de ningún trabajo previo preparatorio para su regulación. En opinión del Ararteko, el establecimiento y seguimiento de un procedimiento sancionador y de la potestad sancionadora regulados en la LPAC y en la LRJSP (arts. 25-31), permitirá guardar la debida proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, ya que, entre otras previsiones, las sanciones se tienen que graduar con base en la existencia de intencionalidad o reiteración, la cuantía económica percibida indebidamente, las circunstancias familiares, en particular en lo relativo a su situación económica, o la reincidencia. En estos momentos las respuestas que se dan a las conductas que conllevan un incumplimiento de las obligaciones son heterogéneas, ya que únicamente se prevé la suspensión del derecho a la prestación.

El establecimiento de un régimen sancionador conlleva el cumplimiento de los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad, o proporcionalidad, y el respeto a los derechos de la persona presuntamente responsable. Además, es de aplicación la figura jurídica de la prescripción de las infracciones cometidas por los titulares y beneficiarios de estos derechos, garantía directamente vinculada al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE.

La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, prevé un régimen de infracciones y sanciones. En el art. 105 establece las sanciones que se deben imponer cuando se han cometido las infracciones, que están tipificadas en los arts. 101-104 de la Ley.

En opinión del Ararteko, el establecimiento de un régimen sancionador permitiría diferenciar los supuestos en los que el titular de la prestación ha incumplido alguna obligación, pero no se ha producido una pérdida de requisitos previstos en el art. 16 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y en el art. 9 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo. De tal manera que quepa la imposición de una sanción y el mantenimiento del abono de la prestación por cumplirse los requisitos para ser titular de la prestación. También permitiría el mantenimiento del abono de la prestación en los casos en los que hay menores de edad si la UC cumple los requisitos para ser titular de la prestación pero ha incumplido alguna obligación, tal y como esta institución ha propuesto en la Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril.

Por último, se hace hincapié de manera específica en la necesidad de tener en cuenta el interés superior del menor en los términos en los que esta institución proponía en la anterior Recomendación general. Lanbide ha contestado a esta institución que la aplicación de este principio es sectorial, esto es, que únicamente es de aplicación en el ámbito de la infancia (relaciones paterno-filiales, situaciones de divorcio, separación, procedimiento de adopción, régimen de tutela y acogimiento y situaciones similares). El Ararteko, por el contrario, afirma que se trata de una norma de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas. Esta posición se ha confirmado tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Se hace hincapié en que se trata de una Ley Orgánica con una naturaleza, por tanto, especial en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico. Esta Ley Orgánica ha previsto en su art. 1.21 que en las memorias del

análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluyan el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, previsión que se añade a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) en el art. 22 quinquies. Además, en su preámbulo expresamente hace mención a los criterios de la Observación general Nº 14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, que se mencionaban en la Recomendación General.

El interés superior del menor es un imperativo legal que debe tenerse en cuenta en las decisiones de las administraciones públicas y que debería explicitarse en la motivación de la decisión adoptada, en los términos previsto en el art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, en su nueva redacción. Lanbide debería tomarlo en consideración en una futura modificación normativa.

El Ararteko ha analizado desde el prisma del principio de proporcionalidad y del interés del menor una actuación de Lanbide, Resolución 2016S-839-15 del Ararteko, de 3 de agosto de 2016.

En dicha resolución se analizaban los efectos derivados del incumplimiento de las obligaciones "formales" por parte de la titular de la prestación de RGI (no comunicar la baja en el Registro de Parejas de Hecho aunque acreditaba estar separada), y se sugería llevar a cabo un juicio de proporcionalidad en el que se pondere la gravedad de las consecuencias que está implicando no haber cumplido las mencionadas obligaciones formales.

Se entendía que no existía un justo equilibrio en la actuación de Lanbide y que suponía una carga desproporcionada que la reclamante tuviera que devolver todas las prestaciones percibidas durante los últimos cuatro años, sin que se tuviera en consideración la demora en la revisión del expediente por parte de Lanbide.

En la resolución se traía a colación el principio de proporcionalidad que ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este principio está orientado a resolver conflictos entre derechos, intereses o valores en concurrencia y a valorar como excesivas las consecuencias de una aplicación normativa que, como en este caso, lleva a desnaturalizar un derecho, el derecho a la prestación de RGI. El incumplimiento de una obligación formal como era la darse de baja en el Registro de Parejas de Hecho, a pesar de acreditar la realidad de la separación, ha implicado la obligación de devolver las prestaciones percibidas durante 4 años.

3. Reintegro de prestaciones indebidas

El abono de prestaciones a las unidades de convivencia que no cumplen los requisitos debe ser objeto de una regulación adecuada que permita su reclamación y el cumplimiento de las garantías previstas en el ordenamiento jurídico.

En este ámbito se debe exigir una diligencia impecable tanto en la concesión inicial y en las modificaciones posteriores en la cuantía reconocida, como en su control.

En este sentido, una gestión adecuada y ágil de las prestaciones y una vigilancia sobre el cumplimiento de los requisitos es un imperativo legal y ético.

Por otro lado, el reintegro de las prestaciones debe llevarse a efecto cumpliendo todas las garantías, ya que se trata de una especie de revocación de un acto favorable de derechos que, aunque esté previsto en la propia normativa, debe llevarse a efecto siguiendo un procedimiento administrativo garantista.

Por parte de Lanbide la reclamación de prestaciones que se han abonado de manera indebida ha dado lugar a diversas polémicas.

Se trata de una actuación que se ha llevado a cabo con retraso. Lanbide tuvo dificultades iniciales importantes en la gestión de las prestaciones sobre cuestiones básicas como es la concesión de las mismas en un plazo razonable. Los cambios en la gestión operados por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, no fueron precedidos de la necesaria preparación y planificación previa, por lo que hubo carencias relevantes en la gestión de los expedientes que se transfirieron de las diputaciones al Gobierno Vasco y en la información y archivo o digitalización de los documentos, tanto de los expedientes transferidos como de los nuevos expedientes.

Entre otras dificultades no se puso en marcha ningún dispositivo para la reclamación con celeridad de las prestaciones indebidas, o para la modificación de las cuantías concedidas y, en ocasiones, no contrastadas suficientemente, lo que conllevó que se generara en estos primeros años una deuda elevada.

Por otro lado, el procedimiento preliminar que posteriormente se diseñó para su reclamación dio lugar a numerosas protestas y a la presentación de un número elevado de quejas en esta institución. A continuación recogemos algunos de los episodios que tuvieron lugar en el establecimiento del dispositivo para la reclamación de las prestaciones indebidas.

Así, Lanbide envió en el mismo mes un número elevado de comunicaciones reclamando las cantidades que entendía que se habían abonado de manera indebida en el mismo mes (alrededor de 10.000), actuación que fue muy polémica y que dio lugar a mucha confusión porque no funcionó el dispositivo previsto para informar a las personas.

Esta deuda se había conformado, en algunos casos, durante años, y respondía a diversos motivos. En muchos expedientes existía una responsabilidad de Lanbide en su generación ya que no había modificado la cuantía de la prestación, a pesar de que las personas perceptoras habían comunicado en la oficina el cambio de circunstancias (por ejemplo, un aumento de los ingresos...) que hubiera debido implicar un ajuste inmediato de la cuantía de la RGI a abonar. También se daban otros supuestos en los que se había incurrido en causa de suspensión o extinción, pero se había abonado la prestación y no se había reclamado ninguna cuantía a pesar del transcurso del tiempo y de haberse suspendido o extinguido la prestación.

El Ararteko recibió numerosas consultas solicitando información sobre el alcance de la comunicación que Lanbide les había notificado. La institución del Ararteko

respondió a las consultas recibidas informando del procedimiento que Lanbide debía seguir para hacer efectiva la reclamación, así como de las garantías y derechos de los que los perceptores de la prestación eran titulares a través de la Resolución 2014C-1906-14 del Ararteko, de 2 octubre de 2014.

Además, el Ararteko inició una actuación de oficio y elaboró la Resolución 2015NI-2120-14, de 8 de junio de 2015, en la que se analizaba el procedimiento que había seguido Lanbide para reclamar cantidades percibidas de manera indebida concluyendo lo siguiente:

> *"El envío de una comunicación previa de deuda que afectaba al año 2012, año en el que hubo carencias en las comunicaciones de Lanbide, sin que hubiera un dispositivo suficiente para responder con detalle a las solicitudes de información sobre el origen de las prestaciones percibidas de manera indebida, provocó confusión y pudo generar indefensión en numerosas personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión social"*.

Lanbide ha contestado a esta institución que va a seguir los procedimientos de reintegro previstos en el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, regulador de la RGI y en el Decreto 2/2010, de 12 de enero, regulador de la PCV y no se van a remitir comunicaciones previas a un número elevado de personas, lo que valoramos de manera positiva.

Lanbide debe continuar los esfuerzos para informar detalladamente a las personas del origen, motivos y conceptos de la cantidad, que se reclama como prestaciones económicas indebidamente percibidas se reclama, y tener en cuenta las alegaciones que se presenten, con independencia de que hayan mostrado su conformidad al escrito de comunicación de deuda. En los casos en los que se concluya que no se han percibido prestaciones de manera indebida se debería revisar el expediente.

Esta institución valora favorablemente el establecimiento por parte de Lanbide de una escala porcentual para el fraccionamiento de la deuda, en aplicación del art.57.4 y 5 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, y 35.4 del Decreto 2/2010, de 12 de enero, que prevé un límite máximo de descuento o de porcentaje de ingreso (en el caso de no ser perceptor de prestaciones). La minoración en los ingresos garantizados dificulta los dispositivos de lucha contra la exclusión por lo que tenemos a bien incidir en que se debería ponderar, a la hora de cuantificar el porcentaje máximo de reintegro, los gastos de alojamiento, la existencia de niños y niñas en la familia y el carácter monoparental de la UC.

Lanbide ha dejado de enviar comunicaciones masivas y ha mejorado la información con relación al procedimiento y a los motivos por los que se reclaman las cantidades, lo que se valora por esta institución de manera favorable. Además, ha elaborado la Circular nº 1/2015 sobre determinación de las condiciones del reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. En la misma distingue determinadas situaciones y prevé la devolución de las prestaciones con distintas opciones, diferenciando si se es perceptor de prestaciones de RGI/PCV o no, y en este último caso, si dispone de ingresos superiores al 150% del importe de la RGI que percibía con anterioridad. La Circular también da un tratamiento diferente si ha

habido responsabilidad de Lanbide en la generación de la deuda o si ha habido actuaciones del titular fraudulentas, dirigidas a obtener o conservar la RGI a sabiendas de que no se reúnen los requisitos para ello.

En los casos en los que se dispone de ingresos superiores o bien se han cometido actuaciones fraudulentas se mantiene el límite del 30% en el fraccionamiento de la devolución.

En otros supuestos la Circular prevé un modo de liquidación de la deuda de forma fraccionada teniendo en cuenta determinadas condiciones. Este fraccionamiento cabe hacerse tanto en la fase voluntaria, cuando se recibe la comunicación previa al procedimiento de reintegro, o bien en la fase resolutiva, cuando se declare la obligación de devolver las cantidades.

La devolución se hará teniendo en cuenta una escala porcentual que depende del número de miembros o bien una cuota social por importe de 30 euros cuando ha concurrido responsabilidad de Lanbide o si se cumplen determinadas condiciones: que los activos financieros realizables y cantidades dinerarias que se disponen son inferiores a determinados importes y bien se trata de una UC con número de miembros superior a tres o con presencia de menores de 18 años y/o personas con discapacidad, y/o personas dependientes, y/o unidad de convivencia monoparental, o bien concurre la existencia de un préstamo con una cuota mensual determinada o de un embargo.

Esta Circular, a juicio del Ararteko, ha sido un avance importantísimo porque da respuesta a una situación en la que confluían actuaciones por parte de Lanbide que eran cuestionables y atiende a situaciones de vulnerabilidad cuando es necesario garantizar un mínimo vital. El propio TC en la Sentencia 113/1989, de 22 de junio de 1989, se pronuncia sobre la importancia de garantizar una existencia digna a las personas que reciben una prestación social y la necesidad de establecer límites a las cuantías que pueden ser objeto de embargo:

> *"Los valores constitucionales, que conceden legitimidad al límite que la inembargabilidad impone al derecho del acreedor a que se cumpla la sentencia firme que le reconoce el crédito, se encuentran en el respeto a la dignidad humana, configurado como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el art. 10.1 de la Constitución al cual repugna, según aduce el Abogado del Estado, que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales así como en la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada, valores éstos que, unidos a las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que debe garantizar el régimen público de Seguridad Social, están constitucionalmente consagrados en los arts. 39, 41, 43 y 47 de la Constitución, y obligan a los poderes públicos, no sólo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales, a cuyo fin resulta razonable y congruente crear una esfera*

patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna" (FD3).

En cuanto a los ámbitos de mejora que el Ararteko entiende deberían ser tenidos en cuenta en una futura modificación normativa serían los siguientes:

1. **Información de la existencia de una deuda.** La información sobre la realidad de que se ha generado una deuda y los motivos por los que se mantiene la misma es una garantía básica que debería cumplirse con celeridad. Esta información debería contener las razones por las que se ha generado la deuda, la fecha a la que se refiere y el cálculo efectuado por Lanbide para su declaración.

2. **Aclaración de los supuestos en los que cabe la reclamación de las prestaciones abonadas**. Es necesario reflexionar sobre en qué supuestos se tienen que devolver las prestaciones.

En opinión del Ararteko las previsiones de los arts. 56-58 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, son insuficientes para atender la casuística, lo que está dando lugar a diferentes interpretaciones por parte de las Oficinas de Lanbide y por parte de los Servicios Centrales de Lanbide. La propuesta que se hace es la de una revisión de la normativa actual en la que se concreten los supuestos en los que cabe solicitar la devolución de las prestaciones abonadas.

Los motivos por los que se están reclamando por parte de Lanbide las prestaciones abonadas son los siguientes:

- Pérdida de requisitos.

- Incumplimiento de obligaciones

- Modificación de los ingresos de la UC o de otras circunstancias que se comunican en tiempo y forma.

Esta institución analizó con detalle el procedimiento que Lanbide estaba siguiendo en la reclamación de prestaciones indebidas en concepto de RGI/ PCV, en la Resolución 2015R-835-15 del Ararteko, de 22 de diciembre de 2015.

En opinión del Ararteko, tal y como analizábamos en la resolución anterior, en el supuesto de incumplimiento de obligaciones por parte de la UC que cumple los requisitos para ser titular del derecho a la prestación, la reclamación de las prestaciones (además de las otras consecuencias que se derivan del incumplimiento) es excesivamente gravosa.

En la tramitación de las quejas hemos comprobado que, en algunos casos, la conducta desplegada (y reprochable) como puede ser comunicar con retraso un cambio de domicilio, no presentar los recibos justificativos de los gastos de alquiler o salir unos días de la CAPV, da lugar a consecuencias desproporcionadas: suspensión de la prestación por una duración que varía en cada expediente (sin que haya razones que justifiquen la diferencia en los expedientes), devolución de las prestaciones desde que se incumplió la obligación hasta que se detectó por parte de Lanbide este incumplimiento y se acordó la suspensión (lo que puede

conllevar la generación de una deuda elevada). Además, en los casos en los que se trate de una segunda suspensión en el periodo de vigencia de la prestación, conlleva la imposibilidad de solicitar la prestación durante un año.

En este sentido, en opinión del Ararteko, la **facultad revisora** de Lanbide no puede tener una vis expansiva que implique la obligación de devolver las prestaciones percibidas en base a incumplimientos de obligaciones que no afectan a los requisitos para ser titulares de la prestación ni a las causas que motivaron la concesión. El art. 9.3 de la CE garantiza el derecho a la seguridad jurídica, lo que implica la certidumbre de que una situación jurídica, como es el reconocimiento del derecho a la prestación de RGI/PCV, va a mantenerse porque el beneficiario o la beneficiaria cumple los requisitos para su percepción sin que la Administración pueda, sin un soporte legal claro, exigirle su devolución.

En consecuencia, se ha trasladado a Lanbide que la reclamación de prestaciones únicamente cabría acordarse, a criterio de esta institución, en casos de pérdida de requisitos o bien cuando corresponde una modificación de la cuantía reconocida por un cambio de las circunstancias que se tuvieron en consideración en su cálculo.

Además, se ha señalado que puesto que se ha producido una suspensión del derecho a la prestación durante un periodo o bien se ha extinguido la prestación y la persona afectada se ha visto imposibilitado para solicitar la misma durante un año, la normativa ya ha previsto una "consecuencia negativa" por la conducta incumplidora.

La suspensión de la prestación durante varios meses y la devolución de las prestaciones percibidas o la imposibilidad de solicitar la prestación durante un año, son, todas ellas unidas, consecuencias muy gravosas para las familias y, en ocasiones, con relación a determinados incumplimientos, puede decirse que son desproporcionadas. Por otro lado, como se ha mencionado anteriormente, difieren en su severidad según el órgano decisor, esto es, la oficina correspondiente.

Se insiste en que es necesario una reflexión sobre el procedimiento y las reclamaciones de las prestaciones que se están realizando. Se ve necesario que haya una regulación más completa en este ámbito de la gestión de la prestación, que aclare en qué casos se tienen que devolver las prestaciones abonadas.

Se reitera que la concesión de las prestaciones de RGI/PCV tienen como objeto hacer frente a las necesidades más básicas, a las necesidades relacionadas con la vivienda o el alojamiento habitual y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral, por lo que la suspensión y devolución de las prestaciones percibidas de manera indebida debe ser acordada con todas las garantías y se deben tener en consideración los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, y el juicio de proporcionalidad.

Lanbide en la respuesta enviada a esta institución ha informado de que no va a remitir más notificaciones previas a los procedimientos de reintegro, aunque se va a seguir remitiendo la comunicación de las cantidades recibidas indebidamente

junto con la resolución de finalización del expediente de revisión, así como en la resolución de los procedimientos de modificación, suspensión o extinción.

Esta modalidad no recogerá la posibilidad de realizar pagos voluntarios. En la misma se indicará únicamente que se incoará posteriormente un procedimiento de reintegro y que Lanbide se pondrá en contacto con la persona interesada.

Lanbide añade que, junto con la comunicación citada, incorporará un anexo con una tabla en la que se indicará cómo y en qué periodo se han originado las percepciones indebidas.

Por otro lado, respecto a las causas que dan origen a la percepciones indebidas en la respuesta se señala que se originan en supuestos de incumplimiento de requisitos y al modificarse las circunstancias, pero plantea la salvedad de que, en ciertas ocasiones, se producen a la vez dando lugar a percepciones indebidas, pero no por infracciones sino por incumplimiento de los requisitos.

Se plantea que Lanbide, en alguna ocasión, ha reclamado al ciudadano, incorrectamente, por infracción, pero una vez que se ha detectado el error, lo han subsanado.

Por último, se informa de que respecto a la revisión de los efectos del incumplimiento de obligaciones en las personas receptoras, Lanbide está estudiando someter dichos incumplimientos a procedimientos sancionadores. Pero, entre tanto, en los supuestos de incumplimiento de obligaciones y requisitos, aplican la regulación establecida por el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, arts. 43-52.

Esta institución valora de manera favorable que no se envíen las notificaciones previas a los procedimientos de reintegro de manera autónoma. Así mismo, se considera primordial la comunicación de la tabla en la que se indique cómo y en qué periodo se han originado las percepciones indebidas.

El Ararteko reitera la importancia de la información sobre los motivos por los que se reclaman las percepciones indebidas desde el inicio. El envío de dicha información es fundamental por lo que se anima a Lanbide a generalizar la remisión de la tabla. Con relación al desarrollo del procedimiento sancionador, nos remitimos a lo señalado en el epígrafe *"2. Interrupción del abono de las prestaciones, suspensión y extinción del derecho a las prestaciones"*.

4. Estímulos al empleo

En los últimos años en Europa han experimentado un desarrollo muy importante las políticas denominadas *making work pay* o **rentabilización del empleo**, dirigidas a convertir la inserción laboral en una opción atractiva o rentable tanto para los perceptores de rentas mínimas como para las personas inactivas. El desarrollo de estas políticas es uno de los componentes fundamentales del paradigma de la activación e implica pasar a un modelo de prestaciones económicas de garantía de ingresos vinculadas o condicionadas a la percepción de salarios bajos. La fórmula podría traducirse como "hacer que el trabajo compense" (Zalakain, 2014, p. 39).

Se trata de huir de lo que se ha denominado la *trampa de la pobreza*, entendiendo por tal el efecto desincentivador que supone el tener en cuenta todos los ingresos de trabajo obtenidos por la persona que solicita una prestación que le impiden el acceso a cualquier ayuda social.

Por otro lado, también se debe señalar otro cambio fundamental referido a la orientación de los Estados de bienestar hacia el empleo, que es el giro hacia las políticas de activación, lo que significa que se refuerza la relación entre protección social e integración en el mercado de trabajo.

Aunque las estrategias difieren por países, en toda Europa se ha convertido en relevante la idea de que hay que generar inclusión social mediante la inserción en el mercado laboral, más que mediante prestaciones sociales. Además, el aumento de la participación laboral se ve como un elemento necesario para impulsar la competitividad europea en la economía globalizada.

Según datos de la Comisión Europea [Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral, (2016/C 67/01)], entre los años 2008 y 2015 el número de desempleados de larga duración se duplicó y actualmente la mitad de las personas en situación de desempleo en Europa son desempleados de larga duración, es decir, llevan en esta situación más de 12 meses.

En el tercer cuatrimestre de 2015 el número de personas afectadas por el desempleo de larga duración en Europa era de 10,5 millones. En ese año la tasa de paro de larga duración en España según el Eustat es de 11,4 y en la Comunidad Autónoma de Euskadi es de 10,2.

Por otro lado el número de personas paradas inscritas en las oficinas de empleo en el mes de septiembre de 2016 se cifraba en 144.116 (64.644 hombres y 79.472 mujeres) (*Situación Sociolaboral en Euskadi, III Trimestre 2016*, p. 19). En estos momentos la tasa de paro es de 12,6%.

El desempleo de larga duración está muy presente entre el colectivo de personas perceptoras de prestaciones del Sistema de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, en la medida en que cuanto más tiempo se permanece fuera del mercado de trabajo más bajas son las expectativas de empleabilidad.

El empleo digno y una protección social adecuada son factores indispensables para la inclusión social, la lucha contra la desigualdad y para la democracia.

En consonancia con esta corriente, el art. 3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, bajo el epígrafe "*Principios Básicos*" proclama que:

> *"El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social se regirá por los siguientes principios:*
>
> (...)
>
> *g) Activación de las políticas sociales y rentabilización del empleo. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, junto a medidas de*

formación, orientación e intermediación laboral, empleo social protegido o ayudas a la contratación, implantará fórmulas dirigidas a garantizar que la incorporación al mercado de trabajo sea una opción más atractiva y rentable que la simple percepción de prestaciones económicas de garantía de ingresos".

Por lo tanto, estamos ante nada menos que uno de los principios rectores del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

La concreción de esta declaración previa de principios se materializa en los **arts. 20.2.b) y 53.2 de la Ley 18/2008**, de 23 de diciembre, que establecen que, con el fin de reforzar **el estímulo al empleo**, quedarán excluidos del cómputo de los rendimientos de la UC determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, correspondiente al solicitante o a otros miembros de su UC *"...dicho estímulo tendrá carácter temporal, en los términos que se determinen reglamentariamente, salvo que medie dictamen expreso de los servicios de empleo que recomiende una prórroga".*

El propósito de la norma es el de evitar que la percepción de las prestaciones de garantía de ingresos desincentive el acceso a un empleo, en la lógica de prevenir la trampa de la pobreza a la que antes se ha hecho referencia.

El desarrollo reglamentario de este precepto hay que situarlo en el art. 21.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, que fija el periodo máximo para beneficiarse de los estímulos al empleo en 36 meses, 24 meses iniciales prorrogables por otros 12 meses más.

El porcentaje de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena que queda excluido de cómputo se determina de conformidad con la fórmula recogida en el art. 2 de la Orden de 14 de febrero de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social.

Esta fórmula pondera la cuantía de los ingresos excluidos de cómputo en función del número de miembros de la UC y de la cuantía de los ingresos procedentes del trabajo.

Pese a ser una respuesta que está siendo común en la Unión Europea y al sustrato conceptual expuesto que justifica la actual configuración de los estímulos al empleo en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, en su materialización práctica este principio rector de la RGI e incentivador del trabajo encuentra un claro obstáculo en su limitación temporal.

En este sentido, hemos comprobado que en los expedientes de queja tramitados en esta institución sobre esta materia Lanbide ha aplicado automáticamente la previsión establecida en el art. 21.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, y ha concedido la Renta Complementaria por Trabajo como máximo durante tres años, dando la posibilidad de que pueda disfrutarse por otro miembro de la UC durante otros tres años más.

Como es sabido el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, que desarrolla la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, ha precisado, en uso de esa potestad reglamentaria, la duración temporal de los estímulos (veinticuatro meses más doce de prórroga). A juicio de esta institución cabría plantear modificar el Decreto, en el sentido de que, previo dictamen de los servicios de empleo, se pudiera ampliar su duración más allá de los 36 meses.

Desde esta perspectiva la propuesta del Ararteko sería ampliar la limitación temporal actual, ya que la previsión de un máximo de tres años en la actual coyuntura laboral es claramente insuficiente, de forma que mediante el oportuno dictamen del servicio de empleo se pudiera prolongar, en algunos casos, la concesión de la Renta Complementaria por Trabajo durante más de los 36 meses previstos en el Decreto.

En definitiva, es imprescindible seguir reflexionando sobre los mecanismos que favorezcan la inserción laboral, pero entretanto y dada la actual coyuntura del mercado laboral, la protección social complementaria es necesaria. La duración de tres años que se aplica actualmente a los estímulos al empleo es, en muchos casos, insuficiente, por lo que se plantea que pueda ser ampliada en una futura modificación del Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

5. Importancia de la coordinación con los Servicios Sociales

La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y principalmente la modificación efectuada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, marcan un cambio en la manera de intervenir desde que se puso en marcha el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el año 1989.

Desde esa fecha y durante los 20 años siguientes se aprobó diferente normativa que tenía como principal objetivo la lucha contra la exclusión social.

La incorporación de la activación laboral, como elemento vector también en la atención a las personas en situación de riesgo o de exclusión social, y la evolución y reflexión sobre el papel de los Servicios Sociales derivada del nuevo marco normativo (Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales), entre otros factores, ha llevado a un cambio en la responsabilidad de la gestión que se encuentra en estos momentos en manos del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. La tramitación y concesión de prestaciones ya no se lleva a efecto en el marco de los Servicios Sociales (con la distribución de funciones que existía entre los tres ámbitos, municipal, territorial y autonómico) sino que es asumida plenamente por el Gobierno Vasco a través de las diferentes Oficinas de Lanbide.

Desde que se cambió el modelo de gestión el mayor esfuerzo se ha destinado a la gestión de las prestaciones siendo todavía escasas las actuaciones que se realizan dirigidas a la orientación laboral y la activación laboral de las personas usuarias.

Esa función, además, se ha desarrollado por parte del personal de Lanbide sin que tuvieran necesariamente una formación en trabajo social, lo que ha sido fuente, en ocasiones, de tensión y desavenencias con las personas usuarias, al conllevar una ruptura con el modelo vigente antes de la reforma incorporada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre. En el modelo anterior las personas usuarias mantenían una

relación con el personal de los Servicios Sociales Municipales, responsable de la tramitación de la solicitud, que respondía a la naturaleza del trabajo social.

Por otro lado, en numerosos expedientes que se han tramitado por esta institución se ha detectado que el modelo actual no ha tomado en consideración suficientemente la labor que desarrollaban los Servicios Sociales en materia de lucha contra la exclusión. No se prevé normativamente su intervención, posiblemente, porque está pendiente el desarrollo normativo de la Ley 4/2011, por lo que depende de la iniciativa de los Servicios Sociales Municipales o de la oficina concreta de Lanbide responsable de la tramitación del expediente, así como de la disposición y receptividad de la otra parte concernida. Tampoco está prevista la relación con los Servicios Sociales de Atención Secundaria gestionados por las diputaciones forales.

En la tramitación de las quejas y en otras intervenciones de la institución se ha constatado la necesidad de establecer un marco estable de colaboración entre ambos sistemas para atender de una manera integral las necesidades de las personas, sobre todo respecto a algunos colectivos en riesgo de exclusión social o que sufren discriminación o se encuentran en situación de vulnerabilidad por la edad, la situación de violencia que han sufrido, la limitación funcional o por pertenecer a una minoría cultural que sufre discriminación, entre otras dificultades sociales.

Se menciona la Resolución 2016S-1259-15 del Ararteko, de 24 de mayo de 2016, en la que se ponía de manifiesto las dificultades de coordinación, en este caso con los Servicios Sociales de Atención Secundaria gestionados por la Diputación Foral del Gipuzkoa.

En la misma se sugería que en las decisiones que afecten a una familia que está participando en un programa de intervención socio-educativa se coordine con los Servicios Sociales. En opinión del Ararteko, el hecho de que la familia participara en un programa de intervención socio-educativa familiar con unos objetivos distintos a los que se contempla en el art. 12.2.b) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, que contempla únicamente acciones relativas a la empleabilidad, debería haberse tomado en consideración y se constataba la descoordinación entre los objetivos que se estaban trabajando desde el programa de intervención familiar y desde Lanbide, al menos en lo referente a la decisión extintiva de las prestaciones.

El Ararteko estimaba que se debía valorar si existía causa justificada para rechazar el empleo, teniendo en cuenta que el Convenio de Inclusión Activa que se había suscrito no hacía mención a las acciones y compromisos que se habían acordado, como consecuencia del programa de intervención socio-familiar en el que se estaba participando, competencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

La persona estaba recibiendo diversas indicaciones y orientaciones por parte de los profesionales que estaban interviniendo (quizás en algunos casos ni siquiera confluyentes), por lo que no conocía el alcance de la decisión de no participar en el proceso de selección para el acceso a un puesto de trabajo. La familia estaba siendo objeto de un programa de intervención socio-educativo desde el año 2012 porque presentaba dificultades para hacer frente a sus responsabilidades y con la

reclamante desde octubre del año 2014. En opinión del Ararteko era razonable esperar que Lanbide tomara en consideración las intervenciones sociales realizadas y el diagnóstico de otros agentes que han intervenido para favorecer su proceso de inclusión social y laboral. Así mismo, tiene sentido que en estas circunstancias el Convenio de Inclusión Activa incorpore las actuaciones y obligaciones concretas adaptadas a su situación tanto derivadas de su relación con Lanbide como del Sistema de Servicios Sociales.

Es cierto que la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, está sin desarrollar reglamentariamente por lo que está pendiente de incorporarse en dicho desarrollo normativo las actuaciones que comprenden la gestión actual por parte del nuevo órgano gestor, Lanbide y el papel que deben cumplir el resto de los agentes públicos que puedan intervenir. Lo que es innegable es que muchas situaciones tienen un componente social, además de laboral que debería considerarse.

Por otro lado, la previsión actual de la formalización de protocolos de colaboración entre el Lanbide y los Servicios Sociales Municipales no ha sido suficiente para hacer frente a las necesidades de la población atendida. Además, no se ha adoptado por todos los ayuntamientos, y en realidad, hay una enorme diversidad de modalidades de colaboración. De hecho, en estos momentos la relación entre los Servicios Sociales Municipales está al albur de cada oficina de Lanbide y cada servicio de base municipal concernido.

En opinión del Ararteko la diversidad de situaciones que presentan las personas en situación o riesgo de exclusión social a las que atienden tanto Lanbide como los Servicios Sociales Municipales exige una reflexión seria para cumplir el principio general en materia de servicios sociales de atención centrada en la persona y el principio de continuidad en la atención y para atender a las necesidades derivadas de su proceso de inclusión social y laboral.

Ello ha dado lugar a que los distintos expertos que están analizando el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos hayan llegado a la misma conclusión, que por otro lado es una evidencia de que "no todas las personas son activables laboralmente". De ello se infiere que la atención a las necesidades de las personas que no son activables laboralmente por parte de las Oficinas de Lanbide no está siendo adecuada, por no ser un organismo especializado en la atención social, ni disponer, en principio, de personal cualificado en materia de trabajo social.

Además, hay personas que por su edad o su salud o por sus carencias sociales, inicialmente no necesitan de una orientación laboral sino de una atención especializada social, aunque posteriormente, tras los avances observados y con el criterio técnico correspondiente, quepa hacer la derivación correspondiente hacía la orientación laboral.

El Ararteko en el informe extraordinario 2016 *La situación de los Servicios Sociales Municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi: situación actual y propuestas de mejora*, propuso la siguiente recomendación que está dirigida al Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos (incluidas las agrupaciones de ayuntamientos*),* que por su interés se transcribe:

*"24. **Coordinación con el Sistema de Garantía de Ingresos e Inclusión Social: revisar la relación entre los servicios sociales de base y Lanbide y el papel de aquellos en el sistema de garantía de ingresos***

El sistema de garantía de ingresos deja fuera a personas que no tienen recursos económicos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas, por no cumplir los requisitos o porque se valora que se han incumplido obligaciones, lo que empuja a personas y a familias a solicitar ayuda y atención a los servicios sociales de base para hacer frente a las necesidades más básicas y para solicitar acompañamiento en el itinerario institucional para recuperar la percepción de las prestaciones.

El marco de colaboración previsto entre los servicios sociales de base y Lanbide está vinculado únicamente a la valoración de la empleabilidad de las personas y a la suscripción de los convenios de inclusión activa en los casos en los que la persona destinataria principal o algunos de los miembros de la unidad de convivencia requiera de una intervención de carácter social.

Las personas pensionistas o en situación de alta exclusión no entrarían dentro de este colectivo en la medida en que no son empleables, aunque, en muchos casos, están siendo atendidas por ambos sistemas, por lo que se duplican los recursos destinados a su atención. Además, durante estos años se ha detectado una dificultad por parte de Lanbide para atender a las personas en situación de alta exclusión social.

Un elevado número de personas sigue acudiendo a solicitar información y orientación a los servicios sociales de base con relación a los requisitos que tienen que reunir para ser beneficiarias de las prestaciones económicas o para su reanudación cuando se les suspende el abono de dichas prestaciones, por lo que los servicios sociales siguen atendiendo y orientando con relación a los requisitos que se deben reunir.

Esta situación descrita implica revisar la colaboración y coordinación entre ambos sistemas.

La medida prevista hasta ahora para la coordinación es la activación de un protocolo tanto por parte de Lanbide como por iniciativa de un servicio social de base. El protocolo de colaboración propuesto, sin embargo, no ha sido suscrito por todos los ayuntamientos, ni se está aplicando de manera generalizada, por lo que debería revisarse con carácter amplio tanto el marco en el que se delimita la colaboración como el procedimiento previsto.

La colaboración entre ambos sistemas requiere prever los siguientes elementos:

- *Ambos sistemas tienen que compartir la información por lo que se hace necesario disponer de una herramienta en la que quede constancia de las actuaciones llevadas a cabo por ambos sistemas. Ello puede llevar a que, en situaciones de alta exclusión (o, en general, cuando las personas no son empleables) que son atendidas por los servicios sociales y a la vista*

de la información compartida, Lanbide delegue en aquellos la presentación de la solicitud de la prestación económica.

- *Se debe prever la derivación a los servicios sociales de atención primaria a las personas que se atiende en una oficina de Lanbide y en las que se detecta una necesidad de intervención social por encontrarse en situación de exclusión o riesgo de exclusión social, dependencia o desprotección, es decir, por las contingencias propias de la atención de los servicios sociales.*

- *Se tiene que acordar el peso que van a tener los informes de los servicios sociales en los expedientes de prestaciones económicas que gestiona Lanbide, bien en la interpretación del cumplimiento de requisitos, bien en las resoluciones que acuerdan la suspensión o extinción de las prestaciones.*

- *De igual manera, sería conveniente consensuar el contenido que deberían incorporar los informes sociales para ser útiles para el sistema de garantía de ingresos.*

- *Si se van a incorporar y cómo los compromisos relativos al Convenio de Inclusión Activo en el Plan de Atención Personalizado y viceversa, así como el procedimiento para incorporar las modificaciones en ambos.*

- *El seguimiento de los compromisos por parte del trabajador o trabajadora social referente del servicio social de base y del orientador u orientadora laboral de Lanbide, esto es, la manera en la que se va a valorar el cumplimiento de los compromisos incorporados en el Plan de Intervención Individualizado y en el Convenio de Inclusión Activo.*

La gestión de las prestaciones económicas vinculadas al sistema de garantía de ingresos, incluidas las dirigidas a la compensación de los gastos de vivienda y la dotación y regulación de las Ayudas de Emergencia Social, tienen incidencia directa en los servicios sociales municipales, por lo que las decisiones que se tomen en ese ámbito (como la futura supresión de la prestación complementaria de vivienda), tanto a nivel legislativo como organizativo y de gestión, deberían tener en cuenta su impacto en los servicios sociales municipales y para ello, y como aspecto fundamental, tomar en consideración su opinión" (pp. 180-181).

Esta institución valora de interés el cumplimiento de la misma. Las propuestas de mejora que incorpora son las siguientes:

- Reflexionar sobre el papel de los Servicios Sociales Municipales en la presentación de la solicitud de prestaciones económicas en situaciones de alta exclusión.

- Prever la derivación a los Servicios Sociales de Atención Primaria a las personas que se atiende en una oficina de Lanbide y en las que se detecta una necesidad de intervención social por encontrarse en situación de exclusión o riesgo de

exclusión social, dependencia o desprotección, es decir, por las contingencias propias de la atención de los servicios sociales.

- Acordar el peso que van a tener los informes de los Servicios Sociales en los expedientes de prestaciones económicas que gestiona Lanbide, bien en la interpretación del cumplimiento de requisitos, bien en las resoluciones que acuerdan la suspensión o extinción de las prestaciones.

- Consensuar el contenido que deberían incorporar los informes sociales para ser útiles para el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

- Prever si se van a incorporar en el Convenio de Inclusión Activa los compromisos relativos al Plan de Atención Personalizado y viceversa, así como el procedimiento para incorporar las modificaciones en ambos y su seguimiento.

Se es consciente de que la relación entre ambos sistemas, el de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y el de Servicios Sociales, está siendo objeto de análisis serios y rigurosos por parte de expertos en la materia.

El Ararteko no ha querido dejar pasar la oportunidad que le brinda el presente informe para hacer, asimismo, las anteriores propuestas.

Para terminar se menciona la previsión contenido en el art. 45.2 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, en la que se establece que las Ayudas de Emergencia Social (AES) *"tendrán carácter subsidiario y, en su caso, complementario de todo tipo de recursos y prestaciones sociales de contenido económico previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder a la persona beneficiaria o a cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia, así como, en su caso, a otras personas residentes en la misma vivienda o alojamiento"* (pp. 180-181).

No obstante, de un tiempo a esta parte, con demasiada frecuencia, se ha recibido el testimonio de titulares con la prestación de RGI interrumpida, a los que desde los Servicios Sociales Municipales se les ha informado en el sentido de que, en tanto se encuentren en esa situación, no pueden percibir AES. Resulta una cuestión preocupante y crucial, desde el punto de vista de la coherencia del sistema de garantía de ingresos. Lamentablemente en los casos citados y dada la delicada situación en la que quedan estos perceptores, el único recurso que les queda para afrontar esa situación transitoria, en tanto se tramitan sus reclamaciones, es remitirles a sus trabajadores/as sociales para que planteen la posibilidad de recibir alguna AES: tarjeta de alimentos, pago de suministros, alquiler, etc. La respuesta negativa que se está dando a estas personas a poder recibir unas AES cierre una posibilidad de atención en un momento de especial vulnerabilidad.

No se disponen de datos para precisar la incidencia del criterio aplicado pero sí podemos afirmar que es relativamente frecuente y en municipios muy diversos. A este respecto cabe señalar que las AES, además de compatibles con la RGI, se hacen especialmente necesarias en estos momentos.

El Ararteko ha elaborado una Resolución 2017R-100-15 del Ararteko, de 12 de enero de 2017, en la que recomendaba que se revisara una denegación de AES. El Ayuntamiento había desestimado la concesión de las AES porque valoraba que la no percepción de la RGI/PCV estaba motivada en una falta de diligencia del reclamante. El Ararteko, entre otras consideraciones, trasladó al Ayuntamiento que debería haberse limitado a analizar el cumplimiento de los requisitos que prevé la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y el Decreto 4/201, de 18 de enero, y concluyó *"...cuando el legislador hace referencia a que estas prestaciones tienen carácter subsidiario se refiere a que se debe orientar a las personas, si tienen derecho, a la solicitud de otras prestaciones (con carácter de derecho subjetivo). Sobre todo teniendo en cuenta que estas ayudas tienen naturaleza subvencional; su concesión depende del crédito consignado que suele ser inferior al número de solicitudes que se presentan y a las necesidades que deben cubrir. Pero la denegación de las AES en base a que no se perciben otras prestaciones (a las que no se tiene derecho según el órgano competente para su concesión) no está prevista en la normativa reguladora, ni es conforme a la finalidad de estas ayudas. En todo caso cuando se detecta que no se ha hecho valer un derecho de contenido económico habría que aplicar la previsión establecida en el artículo 18 del Decreto 4/2011 y, si se cumplen los presupuestos que establece el anterior artículo, acordar el desistimiento de la solicitud"*.

6. Límites patrimoniales

En el Informe-diagnóstico 2013 también hacíamos hincapié en la importancia de reflexionar sobre las previsiones relativas a los límites patrimoniales y algunos desequilibrios que habíamos detectado para el acceso a las prestaciones de RGI/PCV/AES (pp. 45-46).

Con relación a las AES esta institución elaboró la Resolución del Ararteko, de 4 de diciembre de 2012. En la misma se recomendaba al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales que, en relación con la aprobación de la orden que establezca para el año 2013 las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las AES, revisara los criterios establecidos en la Orden de 28 de diciembre de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales. Dicha recomendación fue aceptada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales (en la siguiente legislatura) y en posteriores órdenes se han modificado los límites patrimoniales para el acceso a las AES.

Con respecto a otros límites, aunque nos referimos a una previsión legal y que, por lo tanto, requiere de un cauce distinto para su modificación, creemos que debemos hacer mención nuevamente a la previsión contenida en el art. 16 c de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, según el cual entre los requisitos para acceder a las prestaciones está el de no disponer de recursos suficientes, entendiéndose por tal el no *"...disponer de dinero y valores por una cuantía máxima equivalente a cuatro veces la cuantía anual de la modalidad de la renta de garantía de ingresos que les pudiera corresponder en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de miembros de la unidad de convivencia".*

En este sentido, las personas que disponen de una cantidad dineraria equivalente a tal límite no puede decirse que se encuentren en situación o en riesgo de exclusión social.

A juicio de esta institución la teleología de la norma es computar todos y cada uno de los ingresos de los que puede disponer el titular o solicitante de la RGI, ya sean ordinarios o extraordinarios, en la medida que incidan de manera directa en su capacidad para hacer frente a sus necesidades básicas, de manera que el Sistema de Garantía de Ingresos e Inclusión Social se vea liberado de destinar recursos en la proporción que corresponda a esa UC, y contribuir de esta manera a dotar de la mayor legitimidad y equidad al mismo.

El caso es que, tal y como están configurados actualmente los referidos límites patrimoniales, se producen claras situaciones de agravio comparativo entre quienes disponían de tales bienes o dinero antes de acceder a ser perceptores de la prestación, y quienes perciben otros ingresos atípicos, ya sean dinerarios o no, siendo ya titulares del derecho.

Un claro ejemplo es que una UC unipersonal que disponga de un depósito en cuenta corriente de 30.000 euros accederá a las prestaciones, siempre y cuando cumpla el resto de requisitos, percibiendo la cuantía íntegra de la prestación que le correspondiere, porque en ese caso la valoración que se realiza de su patrimonio lo es a los meros efectos de comprobar si se superan los límites patrimoniales para acceder al derecho. Si la UC no dispone de recursos dinerarios pero es titular de un bien inmueble no tendría derecho a la RGI a tenor del art. 16.c) que establece entre los requisitos no disponer de ningún bien inmueble, a excepción de la vivienda habitual, siempre que la misma no tenga un valor excepcional, en los términos que se determinen reglamentariamente.

En los criterios que ha ido acordando Lanbide se ha flexibilizado este requisito. En estos momentos determinan que *"no se considerará inmueble a los efectos de denegación de la prestación, aquellos inmuebles distintos de la vivienda habitual y que no sean vivienda que tengan un valor inferior al importe anual de RGI que correspondería en ausencia total de ingresos..."*. Además Lanbide ha previsto que *"se aceptarán los casos de varios inmuebles en propiedad siempre que la suma del valor catastral de todos ellos no sea superior a la cuantía señalada. En cualquier caso su valor se imputará a la valoración del patrimonio de la unidad de convivencia"* (criterio 52, p. 36).

Esta flexibilización ha sido un avance importante, como se ha señalado en otro apartado, que ha permitido hacer frente a situaciones injustas en las que la propiedad de un bien inmueble (si no era una vivienda) de escaso valor, que no era realizable, impedía el acceso a la prestación de RGI.

Sería adecuado que dichos criterios tuvieran un soporte normativo claro y que se ampliara la reflexión sobre las consecuencias y diferencias que se están produciendo en la aplicación de los actuales límites a otras situaciones, como las que se están poniendo de relieve en este epígrafe y se pusieron de manifiesto en el epígrafe *"5.2.- Interpretación de la previsión relativa a los ingresos atípicos, art. 20 Decreto 147/2010"*.

Siguiendo el ejemplo anterior, si esa misma UC, siendo ya titular de prestaciones, recibe por herencia una parte de un inmueble en nuda propiedad, valorada en la misma cuantía, pese a existir sobre la misma un usufructo vitalicio que le impide realizar económicamente ese bien, verá cómo se le imputan, durante 60 meses, unos ingresos atípicos de 500 euros mensuales.

Se vuelve a insistir en que la imputación como ingreso atípico del valor de una parte de la propiedad de un bien inmueble provoca situaciones desiguales, sobre todo en los casos en los que no es fácilmente realizable por tener la carga de un usufructo.

IV. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS EN LA GESTIÓN DE LA RGI

1. Relación con el SEPE

En el Diagnóstico que esta institución elaboró en el año 2013 se trasladaba la reflexión relativa a que, en opinión del Ararteko, la diferente regulación y los distintos criterios y límites patrimoniales que mantiene la Administración vasca y la Administración estatal estaban llevando a la suspensión, extinción o reclamación de prestaciones abonadas, bien por percibir prestaciones de otra Administración y superar los límites patrimoniales o bien por no solicitar las prestaciones a las que se tenía derecho en otra Administración.

En el año 2011 ya realizábamos una reflexión en este sentido con ocasión de un problema surgido entre la RGI y el subsidio por desempleo (prestación estatal), por lo que esta institución dictó la Recomendación General del Ararteko 2/2011, de 8 de agosto.

En dicha Resolución se recomendó al Gobierno Vasco que debería iniciar gestiones ante el SEPE dirigidas a plantear que este organismo modifique la interpretación que realiza de la LGSS 1994, por la que considera que las prestaciones sociales de contenido económico de ámbito autonómico –RGI y PCV– son computables para determinar el requisito de carencia de ingresos, exigible para la concesión del subsidio por desempleo, ya que está generando situaciones de grave injusticia material. Así mismo se proponía que se estudiara la posibilidad de que el Parlamento Vasco ejerciera la iniciativa legislativa presentando antes las Cortes Generales una Proposición de Ley que adecue la legislación sobre la percepción del subsidio por desempleo a los fundamentos del Estado autonómico y a los criterios del TC, en el sentido de que la asistencia social no está vinculada únicamente a la Seguridad Social.

La STC 239/2002, de 11 de diciembre, dictada con ocasión del recurso presentado por el Gobierno español tras la aprobación, por parte de la Junta de Andalucía, de unas ayudas económicas que complementan las pensiones no contributivas a los ciudadanos de esa Comunidad, concluyó que tales ayudas no vulneran el principio de lealtad constitucional. En la sentencia el Alto Tribunal hacía mención al art. 41 CE, que se refiere a la necesidad de que los poderes públicos mantengan un Régimen Público de Seguridad Social *"...que garantice la asistencia*

y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo" y en el que se añade que *"la asistencia y prestaciones complementarias serán libres"* (FJ3).

Esto supone que la asistencia social no está vinculada únicamente a la Seguridad Social, como asistencia "interna" al sistema, sino que puede haber otra "externa" a dicho sistema, propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas (CCAA) con competencia en la materia. En este sentido, la sentencia considera que los llamados "salarios mínimos de inserción" son plenamente compatibles con prestaciones propias del sistema de la Seguridad Social (y hace una referencia expresa a la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, que ha sido sustituida por la vigente Ley 18/2008, de 23 de diciembre, que establece las prestaciones autonómicas objeto del presente estudio).

La sentencia indica que complementar la protección dada por el Sistema de la Seguridad Social, en aquellos casos en los que esta resulte insuficiente, forma parte esencial del Estado Social de Derecho (art. 1 CE), siempre que no se perturbe el sistema ni su régimen económico:

> *"…la ampliación de las contingencias protegidas por el sistema de la Seguridad Social no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho sistema, de modo que no puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado social de Derecho, consagrado en nuestra Constitución (art. 1), que se atiendan dichas necesidades, en aras del valor de la justicia al que se refiere este precepto constitucional, desde las diversas habilitaciones previstas, las cuales, por decisión del propio texto constitucional, enlazan con específicos títulos competenciales del Estado en el sentido estricto ('Seguridad Social') o de las Comunidades Autónomas ('asistencia social'), siempre, naturalmente, que ello se realice legítimamente, esto es, de acuerdo con las reglas de deslinde y delimitación de ambas materias"* (FJ6).
>
> *"En definitiva, es una exigencia del Estado social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE"* (FJ7).

El límite que señala el TC se encuentra en que *"la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (art. 149.1.17 CE)"* (FJ7).

El ejercicio de la competencia exclusiva en materia de "*Asistencia social*" art. 10.12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y el principio de autonomía ha hecho que se decida destinar fondos propios del presupuesto de la CAPV para prevenir el riesgo de exclusión, paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, y facilitar la inclusión *"...de quienes carezcan de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para el ejercicio efectivo de los derechos sociales de ciudadanía"* (art. 1 Ley 18/2008, de 23 de diciembre).

Hay que tener en cuenta que el art.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de *"...divergencia autonómica..."* [FJ7 b) STC (Pleno) 61/1997, de 20 de marzo].

La evolución prestacional ha llevado a que la percepción de determinadas prestaciones estatales de naturaleza asistencial sea incompatible con la percepción de prestaciones también asistenciales reguladas por la CAPV.

El SEPE gestiona diversas prestaciones económicas, no contributivas, o bien con naturaleza mixta (prestacional con componente asistencial), para la atención a las personas en situación de desempleo, subsidio por desempleo, la Renta Activa de Inserción (RAI) o el Programa de Recualificación Profesional (PREPARA). Todas tienen **carácter complementario** a cualquier otra prestación a la que se tenga derecho (al igual que la RGI). Muchas personas han complementado varias de esas prestaciones con la RGI ya que su cuantía es inferior a la cuantía que en Euskadi se reconoce cuando se concede la RGI.

Entre las obligaciones que tienen las personas que solicitan la RGI está la de *"hacer valer, durante todo el periodo de duración de la prestación, todo derecho o prestación de contenido económico que le pudiera corresponder o que pudiera corresponder a cualquiera de las personas miembros de la unidad de convivencia"*, art. 12.1.b) Decreto 147/2010, de 25 de mayo. En consecuencia, la persona tiene que solicitar, con carácter previo, las prestaciones y ayudas a las que se tiene derecho. Lanbide completaría la cantidad percibida hasta alcanzar el límite garantizado.

Uno de los problemas que surgió y que el Ararteko dio cuenta en el Informe-diagnóstico que esta institución elaboró en el año 2013, fue el derivado de los límites patrimoniales previstos para la concesión de las ayudas derivadas del PREPARA.

Estas ayudas se establecieron en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Dicho programa introdujo, de forma coyuntural, un programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo. El Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto[3], por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, en concreto, del ap. 6 de su artículo único, que fija que, para tener derecho al PREPARA, la cuantía máxima

[3] Posteriormente se ha prorrogado en virtud del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, y del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril.

que puede percibir una persona (suma del PREPARA y cualquier otra prestación asistencial) no puede exceder del 75% del SMI. Ese ap. 6 señala textualmente:

> *"Cuando el solicitante, o cualquier miembro de su familia, tenga derecho a percibir los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas y las entidades locales, la ayuda económica contemplada en el número anterior (cuantía del PREPARA) sumada al importe de aquellas no podrá superar el 75% del Salario Mínimo Interprofesional. En el caso de que se superara este límite, se descontará de la ayuda regulada en el número anterior el importe que exceda de dicha cantidad…".*

La cuantía del PREPARA, según dicha regulación, es de 399,38 euros (75% del IPREM) (452,63 euros –85% del IPREM– en el caso de tener 3 o más personas a cargo, miembros de la unidad familiar).

Esto tiene consecuencias importantes ya que para tener derecho al PREPARA solo pueden recibir una pequeña cantidad de RGI, dado el límite de la primera prestación.

CUANTÍAS MÁXIMAS MENSUALES DE LA RGI PARA 2016		
Nº personas Unidad Convivencial	General Máximo €/mes	Pensionistas Máximo €/mes
1	625,58 €	710,89 €
2	803,31 €	888,62 €
3 o más	888,62 €	959,70 €

La cuantía de la ayuda garantizada en Euskadi es más elevada. Para poder percibir el PREPARA no se puede solicitar la RGI porque se superaría el límite patrimonial previsto incumpliéndose la previsión normativa señalada anteriormente. Por otro lado, la ayuda del PREPARA que se concede a quienes cumplen los requisitos establecidos en la anterior normativa es de una cuantía inferior, por lo que se producirían situaciones de desigualdad.

Un problema similar se ha presentado respecto a la RAI. El Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, establece en el artículo 2.1 los requisitos para beneficiarse del Programa de la RAI. El límite que establece es el 75% del SMI excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Si se solicita dicha RAI sin ser perceptor de la RGI y posteriormente se solicita la RGI para complementar la cuantía de la prestación que se percibe cabría percibir ambas prestaciones. Sin embargo, si se solicita la RAI cuando se es perceptor de la RGI y Lanbide no modifica con agilidad la cuantía de la RGI que le correspondería tras la concesión de la RAI, se supera el límite para ser perceptor de la RAI lo que ha llevado, según

hemos constatado en diversos expedientes de queja, a que se reclamen por parte del SEPE las prestaciones abonadas.

Por parte de Lanbide se ha trasladado la voluntad de certificar que durante ese periodo el importe que le correspondería a la persona afectada era menor. A pesar de ello, según la información que se deriva de los expedientes de queja tramitados, el SEPE ha mantenido su criterio de solicitar en estos casos la devolución de las prestaciones al computar la prestación de RGI como un ingreso.

Lanbide, además, ha flexibilizado el criterio y no está exigiendo que se solicite la RAI por parte de UC unipersonales. Tampoco está exigiendo que, con carácter previo, se solicite el PREPARA.

La respuesta que ha dado Lanbide ha sido acertada ante las dificultades y confusión que estaba provocando en las personas la regulación estatal de las prestaciones no contributivas PREPARA y RAI y el obligado cumplimiento por parte de los perceptores de la RGI de la obligación de hacer cumplir cualquier derecho de contenido económico.

En todo caso, la problemática señalada se enmarca en la relación entre el Estado y la CAPV y las competencias que corresponden a ambas instancias. En opinión de esta institución sería conveniente que se mejorara la coordinación entre ambas administraciones para que en la regulación de las prestaciones se tuviera en cuenta las prestaciones vigentes existentes y que se aumentaran los esfuerzos para actualizar la información sobre los requisitos y las obligaciones que deben cumplir las personas que solicitan estas prestaciones teniendo en cuenta los límites previstos en cada normativa. La reclamación de prestaciones con posterioridad por no cumplir los requisitos se podría evitar con una adecuada información y coordinación entre los distintos entes gestores.

La ciudadanía desconoce con detalle el alcance de la distribución competencial. Además, la cercanía de las Oficinas de Lanbide y del SEPE, que en ocasiones comparten el mismo edificio, está provocando disfunciones y equívocos que hacen necesario un mayor celo en la información que se ofrece y un análisis riguroso del régimen prestacional para evitar solapamientos y desequilibrios en la concesión de prestaciones.

En este epígrafe se trata de poner de manifiesto algunas de estas disfunciones como es el hecho de que la prestación del PREPARA no se esté solicitando Euskadi al convivir con una prestación de *asistencia social,* como es la RGI de mayor cuantía o bien que al optar por solicita la RGI y no ser compatible con otras prestaciones que incorporan una cotización a la Seguridad Social (Subsidio de Desempleo, RAI) obtengan una mayor cuantía de prestación mensual pero dejan de obtener la cotización vinculada a la percepción de las mismas, con los efectos consecuentes en la pensión de jubilación o a la percepción de otras prestaciones de la Seguridad Social.

Se es consciente de que corresponde a otras instancias dilucidar las cuestiones que están en el origen de las disfunciones denunciadas por afectar de lleno al reparto competencial entre el Estado y las CCAA. Pero se han querido poner de

manifiesto los diferentes problemas con los que se enfrentan las personas beneficiarias de prestaciones de naturaleza asistencial, derivados de la intervención de varias administraciones públicas.

2. El desarrollo de los decretos. Criterios para su aplicación, las circulares e instrucciones

En 2015 el Ararteko inició una actuación de oficio al haber constatado que Lanbide utilizaba una circular interna, denominada *Documento de criterios*, como referencia principal en la gestión de la RGI. Dicha circular había experimentado diversas modificaciones, siendo la última de la que se tiene noticia la de diciembre de 2014.

Este documento se empezó a utilizar desde un principio como síntesis de la normativa y era visto como un instrumento útil para la gestión de la prestación, dados los problemas que al asumir la competencia de su gestión se produjeron.

La referida actuación de oficio tenía como objeto señalar a Lanbide la preocupación de esta institución, preocupación motivada por el uso que de la citada circular estaba haciendo el organismo autónomo, pues de ser un instrumento de carácter temporal, cuya función había sido superar las principales dificultades iniciales, había pasado a constituir la referencia por la que el personal de Lanbide adoptaba las decisiones concernientes a los expediente de RGI.

Por otro lado, también se trasladaba a Lanbide la preocupación por la alta difusión que el documento estaba teniendo. Desde entidades del Tercer Sector y también por parte de algunos trabajadores sociales de los Servicios Sociales Municipales se habían promovido varias quejas ante el Ararteko por la negativa por parte de Lanbide a proporcionar información del documento de criterios, información necesaria para una correcta atención de las personas usuarias de los servicios ofrecidos por estas entidades.

Desde el Ararteko se propuso a Lanbide la conveniencia de positivar el documento de criterios, al objeto tanto de fijar dichos criterios, como de publicarlo, de modo que pudiese ser accesible a cualquier persona interesada. Se trasladaron a Lanbide los problemas generados por el uso que se estaba haciendo del mismo y la necesidad de atender la preocupación transmitida por parte de personas a título individual, Servicios Sociales Municipales y entidades del Tercer Sector, por la falta de transparencia que implicaba la no publicación del documento de criterios, así como la posibilidad de difundir de algún modo el contenido del documento, la necesidad de proceder al desarrollo reglamentario de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, tras las reformas introducidas por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, (actualización de los decretos 2/2010, de 12 de enero, y 147/2010, de 25 de mayo) y la posibilidad de configurar el documento de criterios como, por ejemplo, mediante una Orden del Consejero del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

Lanbide respondió positivamente a las consideraciones y propuestas transmitidas desde esta institución a través de la actuación de oficio. Se informó a esta institución de que Lanbide había iniciado un proceso de examen y contraste de los criterios para *"aquilatar su ajuste a la normativa jurídica vigente"*. Para ello se

tendrían en consideración tanto los pronunciamientos judiciales en cuestiones que estaban relacionadas con los criterios, como los comentarios que al respecto realizaba tanto el personal de las Oficinas de Lanbide como los técnicos de los Servicios Centrales.

Se informaba de que, en consecuencia, se procedería *"a publicar los criterios más importantes, mejor fundamentados y los que resulten más prácticos para la gestión de las prestaciones o bien que se considere que deban ser de general conocimiento"*.

Si bien Lanbide no especificaba qué criterios habrían de ser objeto de aplicación y por qué, no obstante, se valoró por esta institución, que la respuesta implicaba un paso adelante en relación con esta cuestión, por lo que se dio fin a la mencionada actuación de oficio.

Sin embargo, se ha tenido conocimiento, sobre todo después de la ronda de visitas que personal del Ararteko ha realizado a diversas Oficinas de Lanbide, de que desde la última circular de diciembre de 2014 el llamado documento de criterios no ha sido actualizado, pues ha dejado de constituir un instrumento de referencia para el personal de Lanbide en la gestión de la RGI.

En su lugar, la actualización de cada criterio particular se realiza de forma individual, fuera de la circular, a través de mensajes remitidos por correo electrónico por parte de la Dirección General de Lanbide, mensajes que contienen las instrucciones a seguir en la tramitación de expedientes de RGI.

El propio personal de oficina de Lanbide nos ha trasladado su preocupación por esta práctica, pues a los problemas existentes por la anterior forma de proceder, hay que unir la falta de sistematización que actualmente existe en relación con los criterios a aplicar en la gestión de la RGI, lo que lleva incluso a la existencia de contradicciones en las instrucciones remitidas por correo electrónico, según nos manifestó el propio personal de Lanbide.

Es por ello que se quiere recordar a Lanbide las consideraciones que trasladamos con ocasión de la actuación mencionada anteriormente.

Así, la necesidad de difusión de los criterios e instrucciones que Lanbide utiliza para la gestión de la RGI ha de producirse, en primer lugar, por una cuestión puramente práctica, pues es necesaria para que los distintos agentes que conforman el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos puedan desempeñar el papel que les corresponde. Como se señalaba a Lanbide con motivo de la anterior actuación de oficio, dicho sistema no solo está integrado por las prestaciones económicas, sino también por los instrumentos orientados a la inclusión social y laboral en los términos definidos por los arts. 3.f) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre: *"…la apuesta por la centralidad de las medidas de garantía de ingresos y del empleo como herramientas para la inclusión social no es óbice para reconocer la esencial aportación a dicho objetivo de otras políticas o sistemas sectoriales, como es el caso de los servicios sociales, la sanidad, la educación y la vivienda"*, así como 7.b) del mismo cuerpo normativo: *"Las medidas específicas de intervención, ya sean programas, servicios o centros, organizados y definidos de*

forma autónoma por los diferentes ámbitos de la protección social, en particular por los servicios sociales, los servicios de salud, los servicios de educación y los servicios de vivienda, susceptibles de aplicarse, de forma combinada, en el marco de un convenio de inclusión activa".

El art. 53.1 f LPAC prevé, al igual que se hacía en el art. 35.g) LRJPAC, que el ciudadano en sus relaciones con las AAPP tiene el derecho *"a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar"*.

Igualmente, la difusión del contenido de los criterios e instrucciones que sirven de referencia para la gestión de la RGI se corresponde con las prácticas de buen gobierno y el principio de transparencia que ha de regir la actuación de toda administración. Tanto el Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco, como otras iniciativas que afectan a la transparencia y al buen gobierno, respaldan la petición del Ararteko de que **los criterios que están sirviendo para tomar decisiones que afectan al derecho a las prestaciones de RGI/PCV sean de conocimiento general**.

En conclusión, por los motivos señalados, esta institución considera urgente que Lanbide retome su compromiso relativo a la positivación y publicación de los criterios e instrucciones que sirven de referencia para la gestión de la RGI mediante el instrumento, en su caso, adecuado a su rango normativo.

3. Necesidad de regulación del procedimiento que se incoa tras la recepción de una denuncia

Actualmente, la recepción de denuncias tanto en las que se identifica la persona que la presenta, como en las denuncias anónimas, conlleva el inicio de actuaciones administrativas de comprobación.

A este respecto es importante recordar que el hecho de aceptar escritos anónimos está muy cuestionado por la doctrina y la jurisprudencia; estos escritos deberían reunir determinadas condiciones para que den lugar al inicio de un procedimiento administrativo de oficio. Así es razonable condicionarlo a que los hechos aparezcan relatados de manera muy fundada en el escrito de denuncia. Además sería necesaria una ponderación previa y valorar la proporcionalidad y conveniencia de la investigación, esto es, de la legitimación de las imputaciones. Por otro lado, se deben respetar las garantías relativas a la audiencia previa y la información a la persona denunciada de los hechos que son objeto de investigación y que pueden dar lugar a la suspensión o extinción de las prestaciones.

Sería de interés que el legislador previera un cauce para tramitar estas denuncias en las que se diferenciara las que no tienen verosimilitud e incluso contienen prejuicios que pueden ser discriminatorios, y las denuncias que pueden dar lugar a una investigación. También se deberían diferenciar las denuncias anónimas de aquellas en las que el denunciante se identifica y prever la manera de actuar en cada caso.

La LPAC ha modificado el régimen de aplicación al establecer una regulación pormenorizada del inicio del procedimiento por denuncia, art. 62:

> *"Inicio del procedimiento por denuncia:*
>
> *1. Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.*
>
> *2. Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.*
>
> *3. Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento…"*.

En opinión del Ararteko, Lanbide debería establecer, si no existe ya, un protocolo de actuación en estos casos. Así mismo, en una futura modificación normativa debería preverse las actuaciones a desarrollar teniendo en cuenta la anterior previsión legal.

4. Retraso en las actualizaciones en los casos de altas y bajas en el trabajo

En este epígrafe y en el siguiente se ponen de relieve algunos problemas que inciden en la gestión de las prestaciones que, como se ha reiterado a lo largo del informe, se derivan del análisis de los expedientes de queja que se han tramitado por esta institución y de las reuniones que se han mantenido con las entidades del Tercer Sector.

Entre ellos, destacamos la manera en la que se está actuando por Lanbide frente a la comunicación de las altas y de las bajas en el empleo por las personas, y el retraso en el ajuste de las cuantías que se deben abonar.

El retraso en actualizar las cuantías afecta de una manera muy grave en las economías familiares y puede producir un efecto desincentivador en la búsqueda activa de empleo en sectores en los que la precariedad en el empleo conlleva una elevada movilidad en la contratación.

5. Conceptos que se señalan en los apuntes bancarios de los abonos de las prestaciones

Otro problema en el que se entiende que cabría un margen de mejora es el relativo a los abonos de las prestaciones en las cuentas corrientes. En la lectura del apunte bancario del abono no se recoge con claridad el origen, los conceptos y periodos a los que corresponde, lo que puede provocar cierta confusión sobre las cantidades y conceptos que abona Lanbide.

En los casos en los que se ha acordado el embargo de la cuenta corriente, la ausencia de concreción respecto a los conceptos y los periodos a los que corresponde, permite que se lleve a término un embargo que no correspondería porque la cantidad a percibir en periodicidad mensual no supera los límites que establece el art. 607 LEC. Consecuentemente obliga a llevar a cabo determinadas gestiones con la entidad financiera, o con la administración que ha ordenado el embargo o con el tribunal decisor señalando la obligación de respetar los límites previstos en el art 607 LEC, causando perjuicios importantes por ser cantidades que se destinan a hacer frente a las necesidades más básicas. El Ararteko ha tramitado quejas en las que se ha puesto de manifiesto la anterior problemática.

6. Información de los ingresos que perciben los titulares de las prestaciones a las Haciendas Forales

Cierta normativa sobre ayudas, como resulta ser la prevista para la concesión de ayudas por hijos e hijas cargo (Decreto 30/2015, de 17 de marzo, de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo) prevé entre la documentación a presentar la certificación emitida por las Haciendas Forales de los ingresos de los dos últimos años. Sin embargo, las Haciendas Forales no disponen de dicha información cuando estos ingresos proceden de la RGI, lo que dificulta la acreditación de tales ingresos de la manera en que se prevé por la normativa sectorial correspondiente. En este sentido, sería de interés llamar la atención sobre esta limitación para, en su caso, reflexionar sobre la posibilidad de trasladar dicha información relativa a los ingresos procedentes de la RGI a las Haciendas Forales correspondientes. Se trata de una información que, por otro lado, refleja la realidad económica de las personas, en tanto que sujetos potencialmente sometidos a tributación. De no trasladarse la información económica de las personas perceptoras de RGI a las Haciendas Forales, resultaría indispensable que, en todo caso, el certificado de ingresos emitido por Lanbide pueda tener validez en defecto de un certificado de las Haciendas Forales, como acreditación de ingresos económicos para el cumplimiento de los requisitos en otros ámbitos sectoriales, como resulta ser el de las ayudas por hijos e hijas.

V. ALGUNAS REFLEXIONES QUE AFECTAN AL SISTEMA

Al inicio de este informe se hacía mención a la **paradoja** de la existencia de personas que se encuentran en situación de exclusión social grave pero no cumplen los requisitos para acceder al derecho a las prestaciones económicas RGI/PCV. Algunos de estos requisitos como son los relativos a la acreditación de un tiempo previo de inscripción en el padrón municipal, que se modificó de uno a tres años con la nueva Ley, o bien la imposibilidad de conceder a más de dos unidades de convivencia que residen en una misma vivienda las prestaciones de RGI/PCV, han dejado fuera de protección del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos a una parte de la población en situación de dificultad social.

Por otro lado, **las personas jóvenes** que, con anterioridad, han sido tuteladas por una institución de protección y que no están acompañadas de familiares, si tienen menos de 23 años y no disponen de ingresos derivados del trabajo, sufren graves dificultades para hacer frente a sus necesidades más básicas.

Se trata de una situación de vulnerabilidad que, poniéndola en relación con el alto nivel de desempleo y las dificultades de acceso a la vivienda que sufre la juventud, no está siendo atendida desde el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, ni se contempla el acceso a las prestaciones económicas RGI/PCV como un derecho subjetivo, sino que se afronta desde el Sistema de Servicios Sociales con una cobertura inferior tanto en cuantía como en población, por los requisitos que se exigen y por estar sujetos a la dotación anual presupuestaria.

Otras situaciones de dificultad se derivan de la **necesidad de atención a los niños y niñas por sus cuidadores, sus progenitores o tutores**. La normativa objeto de este estudio tiene como finalidad atender situaciones de falta de ingresos para hacer frente a las necesidades más básicas y establece instrumentos para conseguir la activación laboral. La conducta que lleve al rechazo de un empleo o incluso a la no participación en un proceso de selección para un empleo conduce a la extinción de las prestaciones. Las familias monoparentales con niños/as pequeños/as, en ocasiones, tienen una importante dificultad para conciliar el cuidado y atención de sus hijos/as con el empleo, por el horario, u otras condiciones laborales.

En los expedientes de queja que el Ararteko ha analizado ha constatado que Lanbide no considera una razón justificada para el rechazo de un empleo la necesidad del cuidado a los hijos e hijas pequeñas, con independencia de la edad, las limitaciones funcionales o la discapacidad que padezcan, en algunas ocasiones, que hace su cuidado inconciliable con el horario de trabajo o con determinadas condiciones de trabajo. En consecuencia, acuerda la extinción del derecho a la RGI que, cuando es por este motivo, conlleva la imposibilidad de solicitar la prestación durante un año. El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos **no tiene como finalidad la protección a la familia**, por lo que Lanbide actúa de conformidad con la normativa que lo regula; no obstante, la extinción de la prestación de RGI a familias monoparentales con menores es una consecuencia muy grave porque **no hay ninguna otra cobertura semejante** en el Sistema vasco de Protección Social. Por ello, es importante informar con antelación de que el rechazo a un empleo o a participar en un proceso de selección para un empleo conlleva la extinción de la prestación de RGI. Además, se insiste en la necesaria aplicación del derecho al interés superior del menor, tal y como se recogió en la Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril. En cualquier caso, el Ararteko estima necesario llamar la atención en este capítulo sobre esta problemática para suscitar la oportuna reflexión.

Por otro lado, la configuración del actual Sistema Vasco de Garantía de Ingresos tiene como centralidad la UC y no la persona individual. Ello da lugar a situaciones injustas, en ocasiones, como señalábamos en el epígrafe *"5.1.7. Acreditación de un año de vida independiente",* en el que una interpretación extensiva del requisito provocaba situaciones de desigualdad en los casos en los que tras haber vivido de manera autónoma, ante un episodio de falta de ingresos, se acudía a la vivienda de familiares y no a la de personas sin ningún vínculo familiar, lo que impedía solicitar la prestación de RGI. En otro epígrafe, *"1. Limitación temporal relativa a las unidades convivenciales especiales"* también se ponían de manifiesto las dificultades que conlleva el tomar en consideración a la UC frente a la persona individual.

El actual sistema no contempla la protección de personas con vínculos familiares en la que algún miembro dispone de ingresos, por lo que cuando hay una convivencia entre hermanos/as, sobrinos/as o padres o abuelos/as e hijos/as, nietos/nietas en edad adulta se tienen en cuenta lo ingresos de todos los miembros. La protección social pública es subsidiaria de la protección familiar que se contempla como la principal, lo que implica, en ocasiones, un trato desigual frente a las personas que no mantienen relaciones familiares y perciben íntegramente las prestaciones públicas. Debido a los cambios actuales en la estructura social, la concepción de UC frente a la persona individual como sujeto de derecho no se comprende plenamente por la ciudadanía en nuestra sociedad, en la que los vínculos familiares tienen un contenido y alcance más limitado que en otras épocas.

Esta institución es consciente de que el paso de la titularidad de la prestación de la UC a la persona individual es un cambio de gran calado en el sistema por las implicaciones que conlleva, pero no se debe descartar de plano –según vayan evolucionando las estructuras sociales– que se pueda ponderar su oportunidad en un futuro.

Unido a ello el debate sobre la viabilidad de una Renta Básica Universal individual e incondicional está cada vez más presente en nuestra sociedad en sus diferentes modalidades por la ausencia de pleno empleo. La protección social vinculada a la contribución a un Sistema de Seguridad Social no permite dar respuesta a todas las necesidades sociales, especialmente, a la ausencia de trabajo o a una precariedad laboral que impide vivir con dignidad a una población elevada. Su defensa por sectores académicos y otros agentes sociales, y las propuestas cada vez más numerosas basadas en metodologías contrastadas que están sustentadas en investigaciones con proyecciones sobre su oportunidad, operatividad y viabilidad deben ser objeto de reflexión, análisis riguroso y de un debate social intenso ya que esta propuesta es sustancialmente diferente al modelo actual.

Para terminar, nos encontramos ante una realidad social muy dinámica con constantes cambios tecnológicos y económicos que exigen ampliar la mirada hacía nuevas propuestas que permitan un bienestar social general y el cumplimiento del art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948:

> *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"*.

O el propio art. 41 CE:

> *"Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".*

En este sentido, quienes ostentan responsabilidad pública junto con el resto de agentes sociales deben tener en cuenta las diferentes propuestas existentes y las investigaciones, diagnósticos y estudios que se están desarrollando que permitan avanzar en un empleo de calidad y en el bienestar social. El Ararteko confía contribuir a ello, al menos en la parte relativa a la gestión de las prestaciones económicas, mediante el presente Informe-diagnostico.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este apartado se recogen las principales conclusiones del informe-diagnóstico 2017, en concreto, las que sirven de base a las recomendaciones. Por ello algunas de las cuestiones que se tratan a lo largo del informe, como son los aspectos que se han solucionado o han sido objeto de mejora no se mencionan. Tampoco las problemáticas más generales que no han derivado en alguna recomendación con el objeto de evitar duplicidades y facilitar su síntesis.

Las principales conclusiones y propuestas de mejora serían las siguientes:

1. ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

1.1. Cita previa y plazo de espera

Existen diferencias significativas de plazo en el momento de conceder las citas entre las distintas oficinas de Lanbide y sobre la fecha de reconocimiento de la solicitud de prestaciones, según en qué oficina se soliciten o bien si la solicitud se presenta en Zuzenean. Además, hay usuarios que no disponen de tarifas exentas de coste, lo que dificulta su acceso telefónico a Lanbide.

1ª Se debe avanzar en el establecimiento de un modelo único de atención que permita una atención similar a todas las personas con independencia de la oficina en la que se presente la solicitud en el que se valore, además, la posibilidad de implantar un teléfono gratuito para las citas previas.

2ª Deben adoptarse las medidas organizativas necesarias para reducir el plazo de cita previa del que se dispone actualmente en algunas oficinas.

1.2. Información a la ciudadanía

La información adecuada sobre las obligaciones que contraen las personas titulares y beneficiarias para mantener el derecho a las prestaciones y sobre el alcance de su consentimiento con relación a los datos personales es crucial. En ocasiones la utilización de un lenguaje muy técnico y administrativo dificulta el conocer el peso de la información que se ofrece.

El trato adecuado y sensible a las dificultades y a la situación específica de cada persona y respetuoso con la intimidad debería ser una prioridad en la mejora de la atención.

3ª Se estima necesario mejorar la atención e información con calidad suficiente a la ciudadanía que permita conocer las obligaciones como titular de prestaciones y las consecuencias que derivan de su incumplimiento.

1.3. Registro y documentación que se solicita

Las oficinas de Lanbide disponen de un servicio de registro permanente de documentos (en algún caso de muy reciente implantación), en el que nos indican que facilitan un certificado con la relación exhaustiva de los documentos aportados por el interesado e incluso, en algunas de ellas, de los que faltan por entregarse. Sin perjuicio de ello, se sigue detectando, a partir del análisis que se infiere de la tramitación de las quejas, que en algunas oficinas no se detallan de manera exhaustiva los documentos que aportan los ciudadanos.

La labor de registro incluye, en algunos casos, un mínimo asesoramiento sobre el contenido de los documentos aportados o se limita a la mera recepción y entrega del oportuno justificante en el que se relacionan los documentos aportados, sin valoración alguna en cuanto a su adecuación a lo solicitado por Lanbide. La función de registro se cumple con la recepción y entrega de la copia sellada de los documentos presentados y la entrega del justificante.

4ª Se deberían detallar los documentos que se aportan al expediente en el justificante que se entrega a los ciudadanos o entregar copia sellada de los documentos presentados.

1.4. Presentación de la documentación justificativa de la tenencia de medios económicos y acreditativa de la identidad

La petición de documentación justificativa de la tenencia de medios económicos en los países de origen tiene un coste elevado para las personas extranjeras, y es difícil de obtener cuando la persona lleva un tiempo prolongado fuera de su país. Se echa de menos un sustento legal más adecuado o un criterio que sea de conocimiento general relativo a esta exigencia y a los requisitos que los documentos deben cumplir para tener validez en la tramitación de la solicitud.

Lanbide debe controlar el cumplimiento de los requisitos, función necesaria para una gestión adecuada de la prestación, pero, en ocasiones, la exigencia de un determinado documento, de difícil obtención, sin tener en cuenta el resto de los aportados, que acreditan suficientemente que la persona cumple los requisitos para ser titular de la prestación, deja fuera de su protección a personas integradas en unidades de convivencia que no disponen de ingresos suficientes para la cobertura de los gastos asociados a las necesidades básicas y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social.

Al amparo del art. 29.1.l) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, Lanbide puede solicitar otros documentos a fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos, pero en opinión del Ararteko, esta potestad debe ser modulada teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, y debe orientarse, valorando la prueba en su conjunto, a determinar la existencia de recursos económicos suficientes. La imposibilidad de aportar un documento no debería condicionar la concesión de un

derecho. Se trata de evitar que la exigencia de presentación de un documento que en ocasiones es imposible de aportar impida el acceso a un derecho tan esencial, cuando se pueda concluir por el análisis del resto de circunstancias y de los documentos que contiene el expediente que la persona sí cumple los requisitos para ser titular de unas prestaciones que garantizan un mínimo vital.

5ª Que se informe de los requisitos que debe reunir la documentación para su admisión y se motiven las razones por las que determinados documentos no tienen validez para acreditar la ausencia de recursos económicos.

6ª Que se valoren los documentos presentados en su conjunto para estimar la ausencia de recursos económicos suficientes y el cumplimiento de los requisitos.

1.5. Presentación de documentación sobre cuya autenticidad existen dudas

Las dudas sobre la autenticidad de los documentos aportados pueden llevar a su impugnación y denuncia en un proceso penal. Hay que tener en cuenta que la simple denuncia penal no determina la culpabilidad de una persona, en aplicación del derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el art. 24 CE.

7ª Que en los supuestos en los que hay un proceso penal abierto se acuerde suspender el procedimiento administrativo en espera de la decisión judicial que se adopte y se acuerde reanudarlo o extinguir el derecho a la prestación dependiendo del fallo de la sentencia penal o por mantener una situación de suspensión por un periodo continuado superior a doce meses.

1.6. Archivo de las solicitudes por no presentar la documentación requerida

El procedimiento establecido para la tramitación de solicitudes a instancia de parte prevé la presentación de documentación junto con la solicitud y, en su caso, el requerimiento de la documentación que sea indispensable para que la Administración resuelva la solicitud. Las resoluciones en las que se acuerde el archivo de la solicitud por desistimiento deberían señalar con detalle los documentos que se han requerido y no se han presentado. Además se debe tener en cuenta la previsión establecida en el art. 73 LPAC según el cual, se debe admitir la actuación del interesado y esta producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

8ª Que en las resoluciones que acuerden el archivo de las solicitudes se señale con detalle los documentos que se han requerido y no se han presentado y que se admita la presentación de documentación si se produce antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

2. RELACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS CENTRALES Y LAS OFICINAS DE LANBIDE

Entre las impresiones que se recogen de las visitas a las oficinas que se realizaron se destaca la despersonalización de la relación, la falta de sistematización de los cambios operados en los criterios aprobados por la Dirección de Lanbide, la

existencia de carencias formativas, la falta de adecuación de la Relación de Puestos de Trabajo y la complejidad y escasa funcionalidad de las herramientas informáticas.

9ª Que se dote a las oficinas de la asistencia técnica necesaria para el desempeño adecuado de las funciones que tienen atribuidas, se procure una formación adecuada y permanente de su personal y se les dote de herramientas informáticas funcionales.

3. FASE DE RESOLUCIÓN Y DE RECURSO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Los plazos de resolución de los recursos se han acortado pero se sigue valorando necesario que se mejoren los plazos.

La estimación de los recursos debe tener efectos inmediatos sin que dé lugar a un nuevo procedimiento de revisión que conlleve la prolongación de los plazos. El Ararteko analizó esta problemática en Resolución 2014R-421-14 del Ararteko, de 17 de julio de 2014, por la que se recomendaba a Lanbide que, cuando una resolución a un recurso potestativo de reposición sea estimatoria, Lanbide dé respuesta a las pretensiones contenidas en el mismo en la propia resolución al recurso, sin incoar con carácter general un nuevo expediente de revisión al objeto de comprobar el cumplimiento de todos los requisitos. Lanbide aceptó cumplir el contenido de la misma pero se siguen constatando retrasos importantes en la satisfacción de las pretensiones de las personas recurrentes.

10ª Que se acorten los plazos de resolución de los recursos potestativos de reposición, dando cumplimiento a las previsiones normativas.

11ª Que se dé respuesta con agilidad a las pretensiones de las personas recurrentes cuyos recursos potestativos de reposición han sido estimados.

4. PROCEDIMIENTOS DE SUSPENSIÓN, REANUDACIÓN, EXTINCIÓN, RENOVACIÓN Y REVISIÓN

4.1. Procedimiento de suspensión

El trámite de audiencia previa tanto en los casos de existencia de indicios de pérdida de requisitos como de incumplimiento de obligaciones es crucial. De esta manera las personas afectadas pueden tener conocimiento de los hechos y fundamentos legales en los que se pueda basar dicha decisión, con antelación a la suspensión cautelar/interrupción del abono de la prestación y podrían presentar alegaciones en su defensa. La RGI es una prestación que se destina a hacer frente a las necesidades más básicas por lo que la interrupción de su abono debe tener motivos fundados, y ser comunicada con carácter previo, y, salvo en casos muy excepcionales, en los que es manifiesta la pérdida de los requisitos, debería concederse en todos los procedimientos el trámite de audiencia previo. Dicho trámite no debería ser una diligencia más o menor formal, sino que tendría que responder a la finalidad para la que está concebida.

La necesidad de motivación de las resoluciones con una sucinta referencia a los hechos y a los fundamentos de derecho en los que se basa fue objeto de la Recomendación general del Ararteko 1/2014, de 20 de enero, relativa a la necesidad de motivación de las resoluciones limitativas de derechos por parte de Lanbide, que fue aceptada. En estos momentos se valora que el margen de mejora se daría, fundamentalmente, en la expresión de los fundamentos de derecho que sirven de base a la suspensión del derecho a la prestación.

La normativa no recoge con claridad la concreción de las conductas y obligaciones que se deben respetar para evitar la suspensión del derecho a la prestación ni se delimita la duración de la suspensión de la prestación vinculada al incumplimiento de las obligaciones

Hay una falta de clarificación entre situaciones y conductas reprochables que daría lugar a la suspensión de las prestaciones, de las que conllevarían la aplicación de un régimen sancionador o bien que tuvieran ambas consecuencias (sanción y suspensión de prestaciones).

12ª Que se acuerde la audiencia previa a la suspensión de la prestación de RGI con carácter general, salvo en casos muy excepcionales en los que sea manifiesta de manera indubitada la pérdida de requisitos por lo que corresponde la extinción de la prestación.

13ª Que se mejore la motivación de las resoluciones con la expresión de los fundamentos de derecho.

4.2. Procedimiento de reanudación

Las solicitudes de reanudación de una RGI suspendida, en ocasiones, se prolongan en el tiempo más allá de lo previsto por la normativa pues, con carácter general, Lanbide espera a concluir la revisión al objeto de volver a comprobar que se reúnan los requisitos para generar el derecho a la prestación. La fecha de reanudación suele coincidir con la fecha del decaimiento de la causa que motivó la suspensión o bien tras el transcurso del tiempo de suspensión previsto, pero puede que no coincida ya que es habitual que sea la persona interesada la que presente la solicitud y no suele instarse de oficio.

14ª Que se acuerde la reanudación de la suspensión desde que decayó la causa por la que se acordó o bien tras el transcurso del tiempo de suspensión previsto.

4.3. Procedimiento de extinción

La motivación relativa a los fundamentos de derecho en las resoluciones que acuerdan la extinción de las prestaciones y la audiencia previa a la resolución por la que se acuerda la extinción de las prestaciones es muy importante para evitar indefensión.

La resolución por la que se acuerda la extinción de la prestación y la consiguiente imposibilidad de solicitarla de nuevo la misma en el plazo de un año debe ser aplicada únicamente en los casos previstos sin que quepa una interpretación

extensiva o "por analogía" a otros supuestos como son las solicitudes de prestaciones.

El plazo para computar el año durante el que se produce la imposibilidad de solicitar la prestación, que se aplica en determinados supuestos en los que se ha incurrido en causa de extinción, debería coincidir con la fecha en la que se interrumpe el abono de la prestación.

15ª Que en las resoluciones por las que se acuerda la extinción de las prestaciones se mencione el precepto legal en el que se basan y que los efectos de las mismas no se apliquen a las denegaciones de las solicitudes de prestaciones.

16ª Que la fecha a los efectos de computar el año durante el que se produce la imposibilidad de solicitar la prestación coincida con la fecha en la que se interrumpe el abono de la prestación.

4.4. Procedimiento de renovación

En el procedimiento de renovación se han detectado disfunciones en los supuestos en los que durante la tramitación se detecta que se ha incurrido en causa de suspensión. Lanbide acuerda la no renovación de la prestación con independencia de si ha decaído la causa de la suspensión. En algunos expedientes se ha observado que la motivación de la resolución que acordaba la no renovación no era la adecuada, ya que no se explicaban los motivos por los que no se renovaba o bien se señalaba que se procedía a extinguir la prestación "por la no renovación" o que no se renovaba "por fraude". Tampoco se informaba a la persona si podía presentar una nueva solicitud de prestación de RGI. Ello conllevaba que la persona que había solicitado la renovación de la prestación recibía una resolución extintiva sin que de ello se pudiera deducir claramente los motivos o bien que tenía derecho a solicitar de nuevo la prestación al haber decaído la causa que motivara la suspensión (y que hubiera dado lugar a la no renovación).

17ª Que cuando Lanbide detecta en fase de renovación un incumplimiento de una obligación comunique a la persona los motivos por los que ha incurrido en causa de suspensión e informe de las consecuencias y de la duración de la suspensión y de que puede volver a solicitar la prestación cuando haya transcurrido el plazo (o, en su caso, cuando haya decaído la causa de suspensión).

18ª Que se acuerde la renovación de la prestación cuando se detecte una causa de suspensión que haya decaído una vez transcurridos, en su caso, los meses previstos de suspensión de la prestación por esa causa.

4.5. Procedimiento de revisión

La Ley concede unas facultades amplias con relación a la revisión del cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones de los perceptores de prestaciones. Las revisiones pueden ser llevadas a cabo de oficio o pueden derivarse de la comunicación de hechos por parte de los titulares de las prestaciones o también impulsadas por las denuncias de particulares y tras la estimación de los recursos administrativos. En los casos en los que se mantiene interrumpido el abono de la

prestación, la prolongación de los plazos da lugar a situaciones límite. Y si se es perceptor de prestaciones económicas dicha dilación puede dar lugar a que se genere una cuantía elevada en prestaciones indebidas.

19ª Que se disminuyan los plazos de tramitación de los procedimientos de revisión.

5. DISCREPANCIAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA. REQUISITOS PARA SER TITULAR DE LA RGI

5.1. Requisitos para ser titular de la RGI

5.1.1. Acreditacion de la residencia efectiva

En un importante número de quejas, la denegación o la extinción del derecho a la prestación viene precedido por la consideración de Lanbide relativa a la pérdida de la residencia efectiva por la realización de salidas fuera de la CAPV.

La normativa prevé la necesidad de acreditar el empadronamiento y la residencia efectiva pero no contempla la manera. Lanbide entiende que no se acredita la residencia efectiva cuando la persona ha estado ausente de la Comunidad Autónoma de Euskadi durante más de noventa días en el plazo de un año. A pesar de que se haya complementado la falta de una previsión normativa expresa es importante reflexionar sobre su alcance. El considerar que este requisito únicamente se acredita cuando la ausencia es inferior a 90 días, no tiene en cuenta otros factores, como son que la persona siga considerando que es su residencia y actúe como tal abonando el alquiler de la vivienda, manteniendo la escolarización de los hijos/as, es decir, se aplica con independencia de que haya otros datos que permitan deducir que la intención de la persona o de la familia es la de mantener la residencia en dicho domicilio y población, lo que no parece razonable.

20ª Que se reflexione sobre la validez de la actual acreditación del requisito de residencia efectiva que exige que no haya una ausencia de la CAPV superior a noventa días, tanto en los supuestos de denegación de solicitudes como en los supuestos de suspensión y extinción de prestaciones.

5.1.2. Imposibilidad de acreditación de la ocupación de vivienda mediante título habilitante

En algunas ocasiones se dan supuestos de personas que no pueden aportar un título habilitante de la ocupación de una vivienda, pero en los que tampoco hay una oposición de la ocupación por parte de los legítimos propietarios del inmueble. Lanbide en los criterios de diciembre de 2014 no reflejó con claridad estos supuestos a los que daba el mismo tratamiento, lo que impedía, en todo caso, el acceso a la prestación que permitiera dar respuesta a situaciones de vulnerabilidad.

21ª Que se modifique el criterio que impide el acceso a la prestación de RGI en el caso de ausencia de título habilitante para la ocupación de la vivienda cuando no

conste la oposición del propietario de vivienda, si se cumple el resto de los requisitos.

5.1.3. Acreditación de la composición de la unidad de convivencia, en concreto, los informes policiales y las relaciones análogas a las conyugales

La exigencia de acreditar la existencia de una convivencia es prueba cuya carga corresponde a quien alega dicha situación. Lanbide, en ocasiones, solicita la elaboración de informes policiales de comprobación de convivencia de aquellas personas que bien son ya perceptoras de la prestación o bien han solicitado su reconocimiento. Los informes de comprobación de convivencia gozan de una presunción de legalidad y de veracidad cuando proceden de un funcionario público al que se le reconozca la condición de autoridad. El hecho de ser un documento público administrativo hace que se le otorgue el valor de prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ello. Pero la consideración de prueba plena no se extiende a las interpretaciones, juicios de valor o las opiniones que se consignen.

22ª Que se realice un juicio proporcionado del contenido de los informes que sirven para acreditar la composición de la unidad de convivencia y se otorgue validez a los hechos y se pondere en cada caso concreto la validez de las interpretaciones, juicios de valor u opiniones que se hayan incluido.

5.1.4. Personas casadas o que mantienen una relación análoga a la conyugal con una persona extranjera y viven separadas

La normativa establece que las personas unidas a otras por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal deben vivir juntas para constituir una UC. En el caso de las personas inmigrantes, la normativa prevé que cumplen el requisito de constituir una UC durante dos años como máximo aunque su cónyuge o persona con la que mantenga una forma de relación permanente análoga a la conyugal no reside en territorio español.

Tras los dos años si su cónyuge o pareja no vive en el mismo domicilio no pueden renovar el derecho a la prestación de RGI.

Esta previsión solamente afecta a las personas extranjeras. En el caso de las personas nacionales si no viven con su cónyuge no tienen derecho a la prestación de RGI desde el inicio.

El hecho de que no se viva con el cónyuge o persona con la que mantenga una forma de relación permanente análoga a la conyugal en muchas ocasiones no depende de la voluntad de la pareja sino de las dificultades que en estos momentos las personas con determinados orígenes nacionales tienen para circular entre los Estados, pasar fronteras o establecerse en otro país diferente al de origen.

La exigencia de acreditar la convivencia en el caso de unidades de convivencia constituidas por personas que mantienen una relación conyugal o una relación

análoga a la conyugal con una persona extranjera a la que ha sido denegada la solicitud de reagrupación familiar implica exigir un requisito que no pueden cumplir, a pesar de su voluntad e interés por cumplirlo y que es ajeno a su situación de vulnerabilidad. Precisamente, la denegación de la solicitud de reagrupación familiar se suele dar por no acreditar medios económicos suficientes, por lo que se considera que hay ausencia de recursos económicos suficientes.

Los movimientos migratorios están dando lugar a nuevos supuestos de convivencia, el Gobierno Vasco, en aplicación de la previsión establecida en el art. 5.4 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, debería definir, a iniciativa propia nuevos supuestos de UC atendiendo a la evolución social y, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar.

23ª Se debería reflexionar sobre los efectos que está teniendo la previsión normativa que exige la convivencia de los cónyuges o de las parejas con relaciones análogas a las conyugales cuando uno de sus miembros no tiene la nacionalidad de un Estado Miembro, o de un país que forma parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo a la luz de la previsión establecida en el art. 5.4 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, que contempla la posibilidad de definir nuevos supuestos de unidad de convivencia atendiendo a la evolución social y, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar.

5.1.5. Personas que residen en centros residenciales o pisos tutelados

Las personas que reciben tratamiento de toxicomanías y están en pisos de acogida o en comunidades terapéuticas, en aplicación del art. 182 RP, que regula el internamiento en centro de deshabituación y en centro educativo especial, no pueden ser perceptores de prestaciones mientras están en fase de tratamiento, aunque pueden ser beneficiarias de la prestación de RGI cuando están en fase de integración social. No obstante, su régimen de vida es el propio del tercer grado a todos los efectos y en su situación concurren las mismas razones que justifican la concesión de la RGI en el resto de modalidades de tercer grado.

24ª Que se conceda la prestación de RGI a las personas que están en un programa de incorporación social tras la salida de prisión por tener un régimen de vida propio del tercer grado o similar con independencia del componente terapéutico.

5.1.6. Extinción del derecho a la RGI o no reconocimiento del mismo en el caso de personas que son titulares de bienes inmuebles distintos de la vivienda habitual

Lanbide ha flexibilizado la interpretación de este precepto que establece la extinción de la prestación cuando se es titular de un bien inmueble distinto a la vivienda, con un valor inferior al importe anual de RGI que correspondería en ausencia total de ingresos. Tampoco se aplica si son varios bienes inmuebles pero la suma del valor catastral de todos ellos no es superior a una cuantía determinada. El Ararteko valora de manera positiva esta interpretación de la normativa que permite el acceso a la prestación.

Además, ha previsto excepcionar este requisito cuando se tiene vivienda en propiedad con problemas de sobreocupación, habitabilidad o accesibilidad y se vive de alquiler. En el criterio 53 del Documento de criterios de diciembre de 2014 se establecen determinadas condiciones (tiene que existir un informe de Etxebide que acredite las circunstancias, se tiene que poner a disposición de Etxebide o en su caso venderla...).

Aunque los anteriores criterios son un avance que permiten interpretar la normativa de manera favorable para el reconocimiento del Derecho, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica y de transparencia, tendrían que tener su plasmación normativa correspondiente en el instrumento legal adecuado para general conocimiento.

25ª Que se refleje en la normativa las excepciones al cumplimiento del requisito de no disponer de un bien inmueble distinto a la vivienda habitual.

5.1.7. Acreditación de un año de convivencia independiente

La normativa determina que la antelación con la que ha de constituirse la UC es como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, salvo en aquellos supuestos exceptuados por la normativa de forma expresa.

A pesar de que la persona solicitante de la RGI hubiera conformado ya con anterioridad una UC distinta a la de su familia, la estancia temporal de alguno de sus miembros está siendo entendida por Lanbide como una ruptura de la estructura de la UC, exigiendo que se vuelva a cumplir otro año desde la marcha de la persona del domicilio en el que ha residido.

A juicio de la institución tiene sentido que la normativa prevea alguna limitación a la emancipación del domicilio familiar de los hijos e hijas con la finalidad de solicitar prestaciones económicas para evitar que dicha emancipación del domicilio familiar sea impulsada porque se conceden prestaciones económicas por Lanbide. No obstante, la interpretación de dicho requisito en el sentido de que en cualquier momento de la trayectoria vital de una persona no cabría vivir con ningún familiar, por breve espacio de tiempo que sea, no es conforme a la finalidad de esta prestación. En otro caso cualquier convivencia con familiares en un momento vital por motivos de necesidad exigirá tener que acreditar de nuevo el requisito de haber vivido de manera independiente con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, mientras que si en esas circunstancias extraordinarias se elige vivir con otra personas con quien no se mantiene ningún vínculo familiar no va a conllevar tener que cumplir dicho requisito. Habría, por tanto, personas que tendrán que cumplir el requisito en varios momentos vitales y otras no.

26ª Que para la acreditación del requisito de constituir una unidad de convivencia como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, se valoren las circunstancias personales y se considere que se acredita cuando se ha vivido de manera autónoma durante un año con independencia de que posteriormente se haya vuelto a convivir con algún familiar con el que mantiene algún vínculo de los previstos en la normativa.

27ª Que se solicite a los Servicios Sociales de Base la elaboración de un informe acreditativo de que se cumple dicho requisito.

5.1.8. Algunas cuestiones que afectan al cumplimiento de los requisitos por parte de las personas víctimas de violencia doméstica

La normativa reconoce un régimen especial para las personas víctimas de violencia doméstica y de género, cuando regula la UC y al establecer los requisitos que deben reunir las personas titulares del derecho. Entre sus previsiones no está la manera de acreditar dicha condición sino que ha sido en el desarrollo reglamentario en donde se señalan los diferentes documentos que se pueden presentar para acreditar los requisitos sin que sea una lista cerrada.

El art. 29 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, en su ap. 1.c) exige la presentación de la Orden Protección o del informe del Ministerio Fiscal. Pero también en ese mismo artículo, en el ap. l) prevé la presentación de aquellos documentos que la persona solicitante considere incorporar el expediente. Así mismo, en el ap. m) contempla la presentación de otros documentos que la Administración considere oportuno solicitar a fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos.

En este sentido Lanbide puede valorar la condición de víctima de violencia doméstica y de género tras analizar los informes de los servicios sociales que se presenten. También puede solicitar a las AAPP que le están atendiendo un informe específico y tras su análisis entender que se acredita la condición de víctima de violencia doméstica y de género.

28ª Que se valore que la condición de víctima de violencia doméstica y de género se pueda acreditar por los documentos que presenta la persona interesada como son los informes de los Servicios Sociales o bien por los informes que solicite Lanbide a otras administraciones públicas.

5.1.9. Algunas cuestiones que afectan a trabajadores autónomos

En el caso de trabajadores autónomos que han experimentado un descenso de sus ingresos y deciden cesar en su actividad por considerar que no es rentable, cuando Lanbide comprueba que el cese en la actividad se ha producido teniendo beneficios entendiendo como tal que el rendimiento neto de la actividad es mayor que cero euros aplica el criterio de denegar las solicitudes de prestaciones o bien de extinguirlas por considerar que se está en presencia de una renuncia voluntaria a un empleo.

A juicio del Ararteko, una interpretación más acorde con la normativa supondría valorar si efectivamente los ingresos obtenidos resultan suficientes o no para hacer frente a las necesidades básicas del solicitante de prestaciones, más allá de la existencia misma de beneficios iguales o superiores a cero euros.

En todo caso la información previa es fundamental para que el colectivo de trabajadores por cuenta propia conozca las consecuencias que supone el cese de la actividad en estos casos, porque en la mayoría de los supuestos las personas

afectadas solicitan el reconocimiento de prestaciones tras haber formalizado su baja en el régimen de autónomos, de manera que es denegado, con el inconveniente añadido de no poder solicitarla en el año siguiente a la fecha de baja en la actividad.

La segunda de las problemáticas específicas que afectan al colectivo de trabajadores autónomos tiene que ver con la imputación de un rendimiento mínimo ficticio de su actividad a todos los profesionales autónomos, dispongan o no de declaración fiscal previa, y minorando, en consecuencia, la cuantía de la prestación complementaria que perciben. Si el rendimiento que deriva de la declaración es inferior al 75% del SMI, Lanbide por defecto imputa este, so pretexto de que en el primer semestre del año aun no dispone de la declaración fiscal del año precedente.

29ª Que se mejore la información con relación a las implicaciones que supone el cese de la actividad respecto a las personas trabajadoras autónomas y se revise el criterio por el que cualquier beneficio superior a cero euros es una baja voluntaria de un empleo.

30ª Que en los casos en los que se disponga de declaración fiscal previa se computen los rendimientos que se recogen en ese documento y únicamente se acuda a la imputación de rendimientos ficticios cuando no disponga de la declaración.

5.1.10. Personas jóvenes huérfanas de un progenitor y que han sido abandonadas por el otro

La normativa establece entre los requisitos para poder ser perceptor de la RGI: ser mayor de 23 años. En el caso de las personas mayores de 18 años y menores de 23 exige que sea huérfano de padre y madre sin tener en cuenta las situaciones en las que se da el abandono por el progenitor supérstite. La normativa no prevé las situaciones de orfandad de uno de los progenitores y de abandono de otro por lo que las personas jóvenes que sufren esa situación y tienen entre 18 y 23 años no están protegidas de manera adecuada (la normativa que regula las prestaciones familiares de la Seguridad Social si tiene en cuenta las situaciones de abandono de los progenitores).

31ª Que se haga una interpretación favorable al reconocimiento del derecho a la RGI en los casos de personas jóvenes huérfanas de un progenitor y que han sido abandonadas por el otro y en todo caso que se haga una propuesta de cambio normativo para proteger estas situaciones.

5.1.11. Personas que perciben la prestación de la Seguridad Social por hijo/a a cargo y solicitan la prestación de RGI

Lanbide con anterioridad interpretó que también eran pensionistas a los efectos del reconocimiento de la prestación de RGI las personas que tienen 18 años cumplidos y con una discapacidad reconocida del 65% o más, que son causantes aunque no titulares de la PHC.

Posteriormente únicamente ha considerado como UC de pensionistas a los perceptores de la prestación por hijo/a a cargo en el caso de que sean huérfanos tanto cuando son titulares de la prestación como cuando no lo son por estar legalmente incapacitados. En la Resolución 2015R-777-14 del Ararteko, de 21 de julio de 2015, se analiza esta problemática.

32ª Que defina como unidad de convivencia propia similar a las incluidas en el art. 9.2.a) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, a los efectos de dicha Ley a las personas con 18 años cumplidos, con un grado de discapacidad igual o superior al 65%, y que por ello sean causantes de la prestación por hijo/a a cargo tanto cuando sean las personas titulares-beneficiarias de la misma como cuando lo sean sus progenitores o bien los tutores por estar legalmente incapacitadas.

5.2. Interpretación de la previsión relativa a los ingresos atípicos, art. 20 Decreto 147/2010

5.2.1. Ingreso atípico y formalización de un préstamo

Lanbide interpreta que la formalización de un préstamo es un ingreso atípico y aplica las previsiones establecidas en estos casos a la hora de computar los ingresos que perciben las personas perceptoras de la prestación de RGI.

En ese sentido, entiende que un crédito tiene la consideración de ingreso atípico, por lo que se computa durante los sesenta meses subsiguientes a la fecha en que se pudo disponer de dicha cuantía como ingreso mensual equivalente a la cantidad total del préstamo dividido por sesenta.

La normativa no menciona en su literalidad los préstamos sino que se refiere a "cualesquiera otros ingresos". El entender entre ellos a los préstamos que se suscriben cuando una persona es beneficiaria de la prestación es una interpretación extensiva sin el sustento legal adecuado.

Los supuestos que prevé el art. 20 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, son aquellos en los que se produce una percepción de recursos económicos nuevos como son una pensión, un legado, una herencia o el producto de una venta, pero las obligaciones que implica son muy diferentes a las que se derivan de la suscripción de un préstamo.

La suscripción de un préstamo por parte de una persona titular de una prestación de garantía de ingresos como es la RGI no es habitual. En este sentido puede ser un indicio de que se ha incurrido en una pérdida de requisitos o en un incumplimiento de obligaciones por lo que se debería revisar el expediente con esta finalidad "fiscalizadora", y valorar tras la investigación correspondiente, si se ha incumplido alguna previsión legal necesaria para el reconocimiento y mantenimiento del derecho a la prestación de RGI.

33ª Que la formalización de un préstamo no se compute como ingreso atípico.

34ª Que en los casos en los que se detecte que se ha suscrito un préstamo se inicie la revisión del expediente para valorar si se ha incumplido alguna obligación o pérdida de requisitos.

5.2.2. Otras cuestiones que afectan a la interpretación de esta previsión normativa

Lanbide valora la percepción de una herencia o donación de bienes inmuebles con las reglas previstas para la determinación del patrimonio y entiende que se trata de un ingreso extraordinario por lo que aplica la previsión contenida en el art. 20 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo. En consecuencia, la cantidad resultante de dicha operación la computa durante los 60 meses siguientes. Ello ha implicado, en algunos casos, una denegación de la solicitud de la prestación o una minoración de la cuantía de la prestación ya concedida, en ocasiones en cuantía importante, o incluso, la extinción de esta prestación cuando se perciben por herencia o donación bienes inmuebles con un valor importante.

Al aplicar dicho precepto, la aceptación de una herencia o donación consistente en la titularidad o porcentaje de titularidad de un bien inmueble de difícil o imposible realización, como es en los supuestos en los que existe, la carga de un usufructo vitalicio o cuando no se puede transmitir el bien inmueble por otros motivos, puede conllevar la extinción de la prestación. No obstante, la realización de dicho negocio jurídico no depende exclusivamente de la esfera de voluntad del titular de la prestación que percibe la herencia, en la medida en que está supeditado al ejercicio de otros copropietarios o a la renuncia del usufructuario. El Ararteko valora que cuando se heredan bienes inmuebles debería aplicarse el límite previsto en el art. 9.3.c) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, por lo que únicamente, si tras su cómputo por las reglas de valoración previstas para los bienes inmuebles, su valor supera los 30.000 euros se extinguiría la prestación. La aplicación del art. 20 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, exclusivamente debería tener lugar en los casos en los que el porcentaje de bien inmueble que se ha heredado se ha vendido por lo que se dispone de ingresos.

35ª Que la aceptación de una herencia que consista en un porcentaje de la titularidad de un bien inmueble de difícil o imposible realización si su valor no supera los "30.000 euros" no se compute como ingreso atípico hasta el momento de su venta o realización.

5.3. Discrepancias en la interpretación de la normativa. Discrepancias en la interpretación de las causas por las que se acuerda la suspensión y la extinción de las prestaciones

5.3.1. No mantenerse de alta como demandante de empleo cuando se es titular de la RGI en su modalidad de Renta Complementaria por Trabajo

La obligación de mantener activa la demanda de empleo de todos los miembros, incluso en aquellos supuestos en los que se esté percibiendo la RGI como complemento de ingresos por trabajo, no se deduce con claridad de la normativa.

En la redacción del art. 19 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, se diferencian determinadas obligaciones dependiendo de si se trata de renta básica para la inclusión y protección social, o bien Renta Complementaria por Trabajo. Parece razonables entender que la obligación de mantener activa la demanda de empleo solo cabe ser exigida en aquellos casos en los que las personas afectadas no trabajen (es decir, cuando son titulares de la renta básica para la inclusión y protección Social), por lo que las personas que trabajan no están obligadas a estar dadas de alta como demandantes de empleo.

Esta obligación, sin embargo, consideramos que sí podría ser exigible a través del convenio de inclusión al que se refiere el art. 19.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, pues podría entenderse que como parte de esas medidas para la mejora del empleo, el mantenimiento de una demanda activa pueda facilitar el acceso a ofertas de trabajo que mejoren la situación de la persona titular de una RGI complementaria de ingresos por este concepto, pero en opinión del Ararteko su exigencia no puede inferirse de la normativa reguladora de la prestación.

36ª Que Lanbide informe expresamente de la obligación de mantener activa la demanda de empleo cuando se es titular de la Renta complementaria de ingresos por trabajo.

5.3.2. No comunicar la realización de una salida fuera de la CAPV

Cuando la persona perceptora de una prestación realiza una salida de la CAPV y no la comunica, esto supone el incumplimiento de una obligación.

Esta obligación no está expresamente prevista en la normativa por lo que en las resoluciones por la que acuerda la suspensión de la prestación por este motivo se suelen señalar otros motivos como causa de suspensión, entre ellos el incumplimiento de la obligación de estar disponible para el empleo.

37ª Que Lanbide acuerde la suspensión de la prestación de RGI únicamente por los incumplimientos de las obligaciones previstas en la normativa y evite suspender la prestación por no comunicar la realización de una salida fuera de la CAPV, obligación que no está contemplada en la normativa.

5.3.3. No hacer valer derechos de contenido económico

La obligación de hacer valer todo derecho de contenido económico es causa de la suspensión y extinción de prestaciones. Así, se considera que se incumple esta obligación cuando no se ejecuta la pensión de alimentos reconocida en la sentencia judicial de divorcio, separación o que establece las medidas paterno filiales. En opinión del Ararteko, Lanbide en algunas de las quejas que se han analizado hace una interpretación extensiva del precepto hasta el punto de reclamar en muchas ocasiones la realización de actuaciones que quedan fuera las posibilidades de la propia persona perceptora de la prestación.

Esta obligación también se entiende incumplida en los supuestos de rechazo a una vivienda de protección pública en régimen de alquiler, cuando el alquiler de la vivienda que se ofrece por Etxebide resulta más barato que el alquiler que se abona

por la vivienda de alquiler libre. El Ararteko no comparte que dicho rechazo implique la suspensión o extinción de la prestación de RGI sino únicamente de la PCV, en la medida en que se incumple el requisito de permanecer inscrito en el registro de solicitantes de vivienda. Además, respecto a la extinción de la PCV, el cambio de vivienda puede conllevar unos gastos adicionales y un desarraigo familiar. En este último caso debería tomarse en consideración el interés superior del menor.

Otro supuesto de interpretación extensiva de esta obligación se produce en los casos en los que se comunica un hecho a Lanbide y no al SEPE, lo que conlleva la extinción de la prestación del SEPE y de manera derivada, la extinción de la prestación de RGI en Lanbide al entender que no se ha hecho valer un derecho de contenido económico.

38ª Que se pondere la diligencia exigible a la persona titular del derecho antes de adoptar cualquier decisión que implique la suspensión o extinción de la prestación por no hacer valer derechos de contenido económico.

39ª Que cuando se rechace una vivienda de protección oficial, Lanbide valore la existencia de razones que justifican dicho rechazo, y en su caso únicamente extinga la prestación de PCV y no la RGI.

5.3.4. Extinción de la prestación de RGI por no participar en procesos de selección personal para un puesto de trabajo

La normativa reguladora de la RGI determina que el rechazo de un empleo adecuado o de una mejora en sus condiciones implica incurrir en uno de los motivos de extinción de la prestación (que conlleva que durante un año no se pueda volver a realizar una nueva solicitud). En opinión del Ararteko la manera en la que se está aplicando dicha previsión legal no está siendo suficientemente garantista.

En las quejas que se han tramitado no existe constancia de la notificación formal por escrito de la comunicación de la existencia de una oferta para participar en un proceso de selección de personal para un puesto de trabajo. Al menos en los casos que hemos conocido, la notificación para participar en un proceso de selección no la hace Lanbide, sino la entidad colaboradora que convoca el proceso, que la realiza por vía telefónica.

Esta forma de comunicar, que ha de considerarse como un acto administrativo que forma parte de los trámites propios de un expediente de RGI, dado que puede tener como consecuencia la extinción de un derecho subjetivo como es la RGI, no reúne las condiciones exigidas por los arts. 40-46 LPAC, que regulan como debe practicarse la notificación, preceptos que exigen su constancia en el expediente.

40ª Que Lanbide notifique de una manera garantista el proceso de selección y el contenido de la oferta de trabajo y las condiciones laborales que se ofrecen, así como sobre las consecuencias que implica en el derecho a la prestación de RGI la no participación en el proceso de selección o el rechazo al empleo si no concurren razones justificativas para ello.

41ª Que se refleje en el expediente la información realizada y los intentos de notificación, así como los motivos por los que se señala que se rechaza el empleo o la participación en el proceso de selección.

5.3.5. Suspensión de las prestaciones de RGI Y PCV por no inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Etxebide

Lanbide en el momento de tramitar la renovación de las prestaciones de RGI/ PCV o bien en cualquier revisión que afecta a estos expedientes, si tiene conocimiento de que el interesado estaba de baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda-Etxebide le suspende la prestación de PCV. También hemos recibido quejas, aunque con carácter más aislado, en las que se ha acordado la suspensión de la prestación de RGI por entender que se ha incumplido la obligación prevista en el art. 12. 1, apartados b), f) o j) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

Las personas afectadas señalaban desconocer que estaban de baja en la inscripción en el Etxebide por la no renovación de su demanda o por su denegación El Ararteko ha mostrado su disconformidad en diversas ocasiones con el régimen de notificaciones que se estaba siguiendo por la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco mediante la publicación en el tablón de anuncios y ha mantenido que la falta de validez de un acto administrativo, como la que puede derivarse de una notificación defectuosa de una denegación de una inscripción o de una baja en Etxebide afecta a la validez del resto de los actos administrativos directamente relacionados con dicha denegación o baja registral, como es la suspensión de la PCV, la extinción de la PCV o la no renovación de la misma. En la presente legislatura, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, competente actualmente, ha informado al Ararteko de que se está diseñando un nuevo sistema de notificación cuya implantación se prevé para el mes de marzo de 2017. Hasta esa fecha las notificaciones se seguirían publicando en el tablón de anuncios.

Por otro lado, Lanbide ha acordado una instrucción en la que se comparte el criterio trasladado por el Ararteko.

42ª Que mientras no se implante el nuevo sistema de notificación se aplique la instrucción, de tal manera que si en el transcurso de una revisión de prestaciones se detecta una que se está de baja en Etxebide se hará un trámite de audiencia para regularizar la situación y no se reclamarán cantidades por la ausencia de inscripción.

6. PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO

6.1. Limitación temporal relativa a las unidades convivenciales especiales

La limitación temporal que afecta a las unidades de convivencia especiales, en ocasiones, provoca numerosas dificultades cuando la UC sufre algún inconveniente para el cuidado a los menores o una limitación funcional, discapacidad o dependencia que hace recomendable mantener la convivencia con otra UC con la que se mantienen lazos familiares. En estos casos la coordinación con los Servicios Sociales es fundamental.

43ª Que se valore la posibilidad de que en algunos supuestos excepcionales (por alguna dificultad o limitación funcional, discapacidad o dependencia) se pueda prorrogar más de 24 meses la posibilidad de convivencia con otras unidades de convivencia y, en todo caso, se mejore la información y la coordinación con los Servicios Sociales para facilitar el cambio de domicilio y su autonomía con anterioridad al transcurso del plazo concedido.

6.2. Interrupción del abono de las prestaciones, suspensión y extinción del derecho a las prestaciones

El procedimiento por el que se acuerda la suspensión y extinción del derecho a las prestaciones y la regulación de las causas por las que se decide la interrupción del abono de las prestaciones, a juicio del Ararteko, presente carencias por lo que se ha considerado conveniente hacer propuestas de mejora que afectan tanto a las garantías procedimentales como a cuestiones más materiales.

44ª Que se valore la procedencia de las siguientes propuestas:

- **Mejora de la información sobre las obligaciones asumidas.**
- **Clarificación de las obligaciones que conlleva la titularidad del derecho.**
- **Adecuación de la información sobre las consecuencias que implica el incumplimiento de las obligaciones.**
- **Tipificación de manera precisa y explícita de las causas por las que se puede acordar la suspensión.**
- **Esclarecimiento del procedimiento por el que se acuerda la suspensión del derecho a la RGI.**
- **Importancia del trámite de audiencia con carácter previo a la suspensión del derecho a la prestación.**
- **Clarificación de la duración de la suspensión del derecho a la RGI para cada causa de suspensión y diferenciación de los supuestos en los que la duración de la suspensión es una duración determinada y los supuestos en los que se mantiene la suspensión del derecho a la prestación hasta que decaiga la causa que la motivó.**
- **Aclaración de si la reanudación del derecho a la RGI siempre se debe hacer a instancia de parte o bien cabe de oficio y prever los medios técnicos y formativos necesarios para posibilitarla en este último caso.**
- **Fijación de la fecha de efectos de la reanudación y aclaración de si es cuando se solicita o cuando ha decaído la causa que motivó la suspensión.**
- **Valorar si se va a adoptar, en los supuestos de pérdida temporal de los requisitos para ser titular de la prestación, la medida cautelar de suspensión del derecho a la prestación e interrupción del abono de la prestación y los supuestos concretos en los que se va a adoptar la misma.**
- **Precisar si se va a contemplar el trámite de audiencia previo con antelación a acordar la medida cautelar de suspensión e interrupción del abono de la prestación, y en qué supuestos.**
- **Prever la duración máxima de la medida cautelar y su adecuación al artículo 56 LPAC, en concreto, su adecuación a los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad y la prohibición de su adopción si puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.**

- **Delimitar y diferenciar las conductas que son, únicamente, causa de suspensión de la prestación, de las conductas en las que se incurre en una infracción y las que pueden ser causa de suspensión de la prestación y de infracción.**
- **Regular y aplicar el procedimiento sancionador.**
- **Tener en cuenta el derecho al interés superior del menor y el juicio de proporcionalidad.**

6.3. Reintegro de prestaciones indebidas

El procedimiento por el que se acuerda el reintegro de las prestaciones, a juicio del Ararteko, también presenta algunas carencias que, en este caso, afectan a la escasa información del origen de la deuda y de los conceptos por los que se reclaman las prestaciones indebidas. Estos pueden comprender la pérdida de requisitos, la modificación de las circunstancias o el incumplimiento de obligaciones. En este último supuesto se puede producir una doble consecuencia limitativa respecto a la misma conducta, de tal manera que puede que se suspenda durante un periodo el abono de la prestación, y que, además, se reclame la prestación percibida desde que se incumplió la obligación hasta que se detectó el incumplimiento y se acordó la suspensión, lo que se valora que en ocasiones es desproporcionado.

45ª Que se valore la procedencia de las siguientes propuestas:

- **Detallar la información del origen de la deuda.**
- **Aclarar los supuestos en los que cabe solicitar la reclamación de las prestaciones abonadas.**
- **Tener en cuenta el principio de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y el juicio de proporcionalidad.**

6.4. Estímulos al empleo

Las previsiones relativas a los estímulos al empleo tratan de hacer frente al efecto desincentivador que implica tener en cuenta todos los ingresos de trabajo obtenidos por la persona lo que le impide el acceso a cualquier ayuda social.

El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, que desarrolla la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, ha precisado, en uso de esa potestad reglamentaria, la duración temporal de los estímulos (veinticuatro meses más doce de prórroga). A juicio de esta institución cabría plantear modificar el Decreto, en el sentido de que, previo dictamen de los servicios de empleo, se pudiera ampliar su duración más allá de los 36 meses.

Desde esta perspectiva la propuesta del Ararteko sería ampliar la limitación temporal actual, ya que la previsión con máximo de tres años en el contexto actual es insuficiente, de forma que mediante el oportuno dictamen del servicio de empleo se pudiera prolongar, en algunos casos, la concesión de la Renta Complementaria por Trabajo durante más de 36 meses prevista en el Decreto.

46ª Que se modifique la limitación temporal establecida en el Decreto para que, en algunos casos, se pueda prorrogar durante más de 36 meses la concesión de la Renta Complementaria por Trabajo.

6.5. Importancia de la coordinación con los Servicios Sociales

El modelo actual no ha tomado en consideración suficientemente la labor que desarrollaban los Servicios Sociales en materia de lucha contra la exclusión. No se prevé normativamente su intervención, posiblemente, porque está pendiente el desarrollo normativo de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, por lo que depende de la iniciativa de los Servicios Sociales de atención primaria gestionados por los ayuntamientos o de la oficina concreta de Lanbide responsable de la tramitación del expediente, así como de la disposición y receptividad de la otra parte concernida. Tampoco hay prevista la relación con los Servicios Sociales de atención secundaria gestionados por las diputaciones forales.

Se valora la necesidad de establecer un marco estable de colaboración entre ambos sistemas para atender de una manera integral las necesidades de las personas, sobre todo respecto a algunos colectivos en riesgo de exclusión social o que sufren discriminación o se encuentran en situación de vulnerabilidad por la edad o por la dependencia, la situación de violencia que han sufrido, la limitación funcional que presentan o por pertenecer a una minoría cultural que sufre discriminación, entre otras dificultades sociales.

La previsión actual de la formalización de protocolos de colaboración entre el Lanbide y los Servicios Sociales Municipales no ha sido suficiente para hacer frente a las necesidades de la población atendida. Además, no se ha adoptado por todos los ayuntamientos, y en realidad, hay una enorme diversidad de modalidades de colaboración. De hecho, en estos momentos la relación entre los Servicios Sociales Municipales está al albur de cada oficina de Lanbide y cada Servicio Social Municipal concernido.

47ª Que se valore la procedencia de las siguientes propuestas:

- **Necesidad de reflexionar sobre el papel de los Servicios Sociales Municipales en la presentación de la solicitud de prestaciones económicas en situaciones de alta exclusión.**
- **Importancia de la previsión de derivación a los Servicios Sociales de Atención Primaria a las personas que se atiende en una oficina de Lanbide y en las que se detecta una necesidad de intervención social por encontrarse en situación o riesgo de exclusión social, dependencia o desprotección, es decir, por las contingencias propias de la atención de los servicios sociales.**
- **Importancia de alcanzar un acuerdo del peso que van a tener los informes de los Servicios Sociales en los expedientes de prestaciones económicas que gestiona Lanbide, bien en la interpretación del cumplimiento de requisitos, bien en las resoluciones que acuerdan la suspensión o extinción de las prestaciones.**
- **Importancia de consensuar el contenido que deberían incorporar los informes sociales para ser útiles para el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social.**

- **Necesidad de prever si se van a incorporar en el Convenio de Inclusión Activa los compromisos relativos al Plan de Atención Personalizado y viceversa, así como el procedimiento para incorporar las modificaciones en ambos y su seguimiento.**

6.6. Límites patrimoniales

La aplicación de la normativa pone de manifiesto situaciones de agravio comparativo respecto a los límites patrimoniales entre quienes disponen de bienes o dinero antes de ser perceptores de la prestación, y quienes perciben otros ingresos atípicos, ya sean dinerarios o no, siendo ya titulares del derecho a la RGI.

48ª Que se reflexione sobre un posible cambio normativo que tenga en cuenta el distinto tratamiento que se da actualmente a la aplicación de los límites económicos y patrimoniales en el momento de acceso a la prestación o cuando se es titular de esta prestación.

7. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS EN LA GESTIÓN DE LA RGI

7.1. Relación con el SEPE

El SEPE gestiona diversas prestaciones económicas, no contributivas, o bien con naturaleza mixta (prestacional con componente asistencial), para la atención a las personas en situación de desempleo, subsidio por desempleo, la RAI o el programa PREPARA. Todas tienen carácter complementario a cualquier otra prestación a la que se tenga derecho (al igual que la RGI). Muchas personas han complementado varias de esas prestaciones con la RGI ya que su cuantía es inferior a la cuantía que en Euskadi se garantiza con la prestación de RGI. Los requisitos que deben reunir para la concesión de las prestaciones por parte de cada Administración y el carácter complementario y subsidiario que les caracteriza por ser prestaciones asistenciales han dado lugar a suspensiones y extinciones de prestaciones tanto por parte de Lanbide (por no hacer valer un derecho de contenido económico) como del SEPE (por superar los ingresos previstos para poder acceder a la prestación), y a su reclamación.

49ª Que se mejore la coordinación entre ambas administraciones para que en la regulación de las prestaciones se tenga en cuenta las prestaciones vigentes existentes.

50ª Que se informe de manera adecuada sobre los requisitos y las obligaciones que deben cumplir las personas que solicitan estas prestaciones.

7.2. Desarrollo de los decretos. Criterios para su aplicación, las circulares e instrucciones

El Ararteko ha señalado la importancia de positivar el documento de criterios, al objeto tanto de fijar dichos criterios, como de publicarlo, de modo que pudiese ser accesible a cualquier persona interesada. La difusión del contenido de los criterios e instrucciones que sirven de referencia para la gestión de la RGI se corresponde con las prácticas de buen gobierno y el principio de transparencia que ha de regir

la actuación de toda administración. Lanbide respondió de manera favorable a las consideraciones y propuestas transmitidas desde esta institución y se trasladó esta institución que Lanbide había iniciado un proceso de examen y contraste de los criterios para su ajuste a la normativa jurídica vigente y su divulgación.

A pesar del tiempo transcurrido no se ha culminado el proceso iniciado.

51ª Que se retome el compromiso relativo a la positivación y publicación de los criterios e instrucciones que sirven de referencia para la gestión de la prestación de RGI.

7.3. Necesidad de regulación del procedimiento que se incoa tras la recepción de una denuncia

Las denuncias deben reunir determinadas condiciones para que den lugar al inicio de un procedimiento administrativo de oficio. Sería de interés que el legislador previera un cauce para tramitar estas denuncias en las que se prescindiera de las que no tienen verosimilitud e incluso contienen prejuicios que pueden ser discriminatorios y las denuncias que pueden dar lugar a una investigación. También se deberían diferenciar las denuncias anónimas de las denuncias en la que el denunciante se identifica, y prever la manera de actuar de cada caso.

52ª Que se elabore un protocolo de actuación que establezca criterios de actuación respecto a las denuncias que se reciben y que se tenga en cuenta la previsión normativa de la LPAC.

Fuentes

Todos los recursos electrónicos referenciados están disponibles en las url menciondas a fecha de publicación de este informe.

Legislación

España. Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de julio de 1889, nº 206, pp. 249-259. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763

España. Instrumento de Ratificación de España del Convenio suprimiendo la exigencia de la legalización de los documentos públicos extranjeros, hecho en La Haya el 5 de octubre de 1961 [en línea]. *Boletín Oficial del Estado,* 25 de septiembre de 1978, nº 229, pp. 22329-22333 [consultado el 21 de noviembre de 2016]. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-24413

España. Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 1963, nº 313, pp. 18248-18261. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1963-22706

España. Constitución Española, 1978 [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, nº 311, pp. 29313-29424. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

España. Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 3 de abril de 1985, nº 80, pp. 8945-8964 [consultado el 21 de noviembre de 2016]. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392

España. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de julio de 1985, nº 157, pp. 20632-20678. Disponible en: http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666

España. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de noviembre de 1992, nº 285, pp. 40300-40319 [consultado el 21 de noviembre de 2016]. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318

España. Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de enero de 1996, nº 15, pp. 1225-1238. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069

España. Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 15 de febrero de 1996, nº 40, pp. 5380-5435. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-3307

España. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de julio de 1998, nº 167, pp. 23516-23551. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718

España. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de enero de 2000, nº 7, pp. 575-728 [consultado el 21 de noviembre de 2016]. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323

España. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 12 de enero de 2000, nº 10, pp. 1139-1150. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544

España. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 2004, nº 313, pp. 42166-42197. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760

España. Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 5 de diciembre de 2006, nº 290, pp. 42716-42721. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-21239

España. Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de febrero de 2007, nº 51, pp. 8558-8566. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4184

España. Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 12 de diciembre de 2009, nº 299, pp. 104986-105031. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-19949

España. Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de agosto de 2011, nº 208, pp. 15133-15140. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-14220

España. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2011, nº 103, pp. 43821-44006. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703

España. Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de agosto de 2012, nº 204, pp. 60534-60539. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-11132

España. Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de enero de 2013, nº 23, pp. 6022-6029. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-755

España. Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 23 de julio de 2015, nº 175, pp. 61871-61889. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8222

España. Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de julio de 2015, nº 182, pp. 65906-65942. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8564

España. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015, nº 236, pp. 89343-89410. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565

España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015, nº 236, pp. 89411-89530. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566

España. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2015, nº 261, pp. 103291-103519. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724

España. Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 16 de abril de 2016, nº 92, pp. 26242-26245. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3647

Euskadi. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de diciembre de 1979, nº 306, pp. 29357-29363. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-30177

Euskadi. Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 11 de marzo de 1998, nº 48, pp. 4288-4333.

Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd1998001105

Euskadi. Decreto 198/1999, de 20 de abril, por el que se regula que se regula el Ingreso Mínimo de Inserción [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 20 de mayo de 1999, nº 94, 8036-8096. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd1999002159

Euskadi. Orden de 14 de febrero de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 21 de febrero de 2001, nº 37, pp. 3169-3172. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2001000962

Euskadi. Orden de 4 de octubre de 2006 del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, de medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 11 de octubre de 2006, nº 195, pp. 19662-19667. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2006004993

Euskadi. Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 24 de diciembre de 2008, nº 246, pp. 31840-31924. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/12/0807143a.shtml?BOPV_HIDE_CALENDAR

Euskadi. Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 31 de diciembre de 2008, nº 250, pp. 32729-32804. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/12/0807235a.shtml?BOPV_HIDE_CALENDAR

Euskadi. Decreto 2/2010, de 12 de enero, regulador de la prestación complementaria de vivienda [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 19 de enero de 2010, nº 11, 216. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2010000216

Euskadi. Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 17 de junio de 2010, nº 114, 3020. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2010003020

Euskadi. Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 12 de diciembre de 2011, nº 233, 5924. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2011005924

Euskadi. Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y

Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 31 de octubre de 2012, nº 211, 4811. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012004811

Euskadi. Decreto 30/2015, de 17 de marzo, de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 30 de marzo de 2015, nº 60, 1448. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015001448

Naciones Unidas. Asamblea General. *Declaración Universal de los Derechos Humanos,* A/RES/3/217 [en línea], 10 de diciembre de 1948. Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217(III)

Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. *Observación general Nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1),* CRC/C/GC/14 [en línea], 29 de mayo de 2013. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14&Lang=en

Unión Europea. Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016/C 67/01) [en línea]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº C67, 20 de febrero de 2016. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&from=ES

Jurisprudencia

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 113/1989, de 22 de junio [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de julio de 1989, nº 175. Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1319

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 76/1990, de 26 de abril [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de mayo de 1990, nº 129. Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1501

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 61/1997, de 20 de marzo [en línea]. *Boletín Oficial del Estado,* 25 de abril de 1997, nº 99. Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3326

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 239/2002, de 11 de diciembre [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de enero de 2003, nº 9. Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4775

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia 1455/1989, de 14 de noviembre [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch

=TS&reference=4380632&links=Puerto%20de%20Santander&optimize=19960108&publicinterface=true

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 6ª). Sentencia de 7 de julio de 1997 [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=3165941&links=&optimize=20030906&publicinterface=true

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia de 17 de enero de 2011 [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=5859328&links=%22invalidez%20no%20contributiva%22&optimize=20110224&publicinterface=true

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1ª). Sentencia de 22 de septiembre de 2014 [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7195958&links=%222834%2F2013%22&optimize=20141024&publicinterface=true

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1ª). Sentencia de 18 de octubre de 2012 [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=6568015&links=%224325%2F2011%22&optimize=20121211&publicinterface=true

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia de 19 de enero de 2015 [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7324076&links=&optimize=20150313&publicinterface=true

España. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia 453/2016, de 7 de julio [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7738613&links=%22453%2F2016%22&optimize=20160718&publicinterface=true

Castilla-La Mancha. Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia 132/2013, de 15 de abril [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=6740833&links=%22anulaci%C3%B3n%20de%20la%20resoluci%C3%B3n%20administrativa%22&optimize=20130611&publicinterface=true

Euskadi. Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso, Sección 1º). Sentencia 991/2012, de 28 de diciembre [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=6712908&links=%22991%2F2012%22&optimize=20130521&publicinterface=true

Euskadi. Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso, Sección 1º). Sentencia 418/2013, de 8 de julio [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7076728&links=%22418%2F2013%22&optimize=20140522&publicinterface=true

Euskadi. Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso, Sección 1º). Sentencia 64/2014, de 14 de febrero [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7167636&links=%2264%2F2014%20%22&optimize=20140923&publicinterface=true

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 1). Sentencia 7/2015, de 14 de enero.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 1). Sentencia 44/2015, de 4 de marzo.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 1). Sentencia 114/2015, de 20 de mayo.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 1). Sentencia 129/2016, de 16 de junio.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 1). Sentencia 242/2016, de 10 de noviembre.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 2). Sentencia 9/2014, de 20 de enero.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 2). Sentencia 215/2014, de 26 de diciembre.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 2). Sentencia 156/2016, de 11 de julio.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 3). Sentencia 191/2012, de 4 de octubre [en línea]. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=6705809&links=%22191%2F2012%22&optimize=20130514&publicinterface=true

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 3). Sentencia 84/2014, de 12 de mayo.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 3). Sentencia 252/2014, de 18 de diciembre.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 3). Sentencia 56/2016, de 11 de marzo.

Araba. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 3). Sentencia 77/2016, de 15 de marzo.

Documentos de Lanbide

Euskadi. Lanbide. *Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda: criterios 2012* [documento inédito].

Euskadi. Lanbide. *Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda: criterios diciembre 2014* [documento inédito].

Euskadi. Lanbide. *Instrucción 2015-8, 17-04-2015* [documento inédito].

Euskadi. Lanbide. *Instrucción 1 de agosto de 2016* [documento inédito].

Euskadi. Lanbide. *Circular nº 1/2015 sobre determinación de las condiciones del reintegro de prestaciones indebidamente percibidas* [documento inédito].

Resoluciones del Ararteko

Euskadi. Ararteko. *Recomendación general del Ararteko 2/2011, de 8 de agosto. Necesidad de dar respuesta a las situaciones creadas por la suspensión del subsidio por desempleo a personas titulares de otras prestaciones sociales* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_2518_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Recomendación general del Ararteko 1/2014, de 20 de enero. Necesidad de motivación de las resoluciones limitativas de derechos por parte de Lanbide* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3269_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Recomendación general 2/2015, de 8 de abril. La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3662_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Recomendación general del Ararteko 3/2016, de 25 de febrero. Necesidad de notificar individualmente las bajas en el Registro de solicitantes de vivienda protegida por su incidencia en el derecho subjetivo a una vivienda digna y a prestaciones económicas destinadas a prevenir el riesgo de exclusión social* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3871_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución del Ararteko de 4 de diciembre de 2012, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco en relación con la aprobación de la orden que establezca para el año 2013 las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las*

Ayudas de Emergencia Social, revise los criterios establecidos en la Orden de 28 de diciembre de 2011 [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2946_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución del Ararteko de 15 de octubre de 2013, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que reconsidere la extinción de una Renta de Garantía de Ingresos por pérdida del requisito de la residencia efectiva, al no haberse producido ésta* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3192_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución del Ararteko de 26 de noviembre de 2013, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la resolución de baja en el Registro de Solicitantes de la reclamante al no haber quedado acreditada su renuncia a la adjudicación de una vivienda de protección oficial* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3233_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2014R-2177-13 del Ararteko, 2 de junio de 2014, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, que revise la denegación del derecho a una Renta de Garantía de Ingresos y una Prestación Complementaria de Vivienda, al no poder considerar que se haya producido una pérdida de residencia efectiva* [en línea] [consultado el 16 de marzo de 2016]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/2_3398_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2014R-421-14 del Ararteko, de 17 de julio de 2014, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que la resolución estimatoria de los recursos potestativos de reposición interpuestos contra las resoluciones de Lanbide, contenga un pronunciamiento acerca de las pretensiones de la persona recurrente* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3427_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2014C-1906-14 del Ararteko, de 2 octubre de 2014, por la que se da respuesta a la consulta 1906/2014/QC sobre comunicación de obligación de devolver prestaciones económicas en concepto de Renta de Garantía de Ingresos percibidas de manera indebida* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3504_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2015R-1516-14 del Ararteko, de 26 de febrero de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise el archivo de los expedientes de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por no presentar la documentación requerida* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3625_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2015R-1431-14 del Ararteko, de 5 de marzo de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la denegación de un derecho a la prestación Renta*

de Garantía de Ingresos [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3626_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2015NI-1065-14 del Ararteko, de 5 de mayo de 2015, por la que concluye una actuación relativa a la denegación de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos por parte de Lanbide* [en línea] [consultado el 29 de diciembre de 2016]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3691_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2015NI-2120-14 del Ararteko, de 8 de junio de 2015, por la que se concluye la actuación relativa al procedimiento que ha Lanbide para reclamar cantidades percibidas de manera indebida* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3730_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2015R-546-14 del Ararteko, de 3 de julio de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la cuantía fijada en la concesión de una Renta de Garantía de Ingresos, sin computar como ingreso atípico la cuantía de un préstamo suscrito por su titular para la adquisición de su vivienda habitual* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3741_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2015S-1213-14 del Ararteko, de 7 de julio de 2015, por la que se sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales un cambio normativo para atender una situación de abandono familiar* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3744_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2015R-777-14 del Ararteko, de 21 de julio de 2015, por la que se recomienda a Lanbide la consideración de determinadas personas causantes de la "Asignación por hijo/a a cargo" como pensionistas a los efectos del art. 9.2.a) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, y se revisen algunos procedimientos de suspensión y extinción de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos en su modalidad de complemento de pensiones* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3755_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2015R-337-15 del Ararteko, de 17 de agosto de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la suspensión del derecho a una Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y una Prestación Complementaria de Vivienda (PCV)* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3760_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2015R-2659-14 del Ararteko, de 19 de octubre de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la denegación de una Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3797_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2015R-1250-15 del Ararteko, de 2 de noviembre de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales*

del Gobierno Vasco que revise la extinción de una Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3807_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2015R-1948-14, del Ararteko, de 4 de noviembre de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, que deje sin efectos la extinción de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3811_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2015R-835-15 del Ararteko, de 22 de diciembre de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, y en concreto Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que lleve a cabo determinadas actuaciones en la reclamación de cantidades que se han percibido de manera indebida en concepto de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3854_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2015R-976-15 del Ararteko, de 29 de diciembre de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, en concreto a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que no compute un préstamo como ingreso atípico para el cálculo de la cuantía de la prestación de Renta de Garantía de Ingresos y revise la resolución por la que se acuerda la devolución de las prestaciones percibidas* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3855_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2016R-788-15 del Ararteko, de 11 de marzo de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno vasco que reconsidere la denegación de una Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y una Prestación Complementaria de Vivienda (PCV)* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3890_3.pdf

Euskadi. Ararteko *Resolución del Ararteko 2016R-848-15, de 14 de marzo de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la denegación de una Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda* [en línea]. Disponible en: http://ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3908_3.pdf

Euskadi. Ararteko *Resolución 2016R-1536-15 del Ararteko, de 4 de abril de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la resolución por la que se deniegan las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3940_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2016S-1259-15 del Ararteko, de 24 de mayo de 2016, por la que se sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que en las decisiones que afecten a una familia que está participando en un programa de intervención socio-educativa se coordine con los Servicios Sociales, tenga en cuenta el contenido de la Recomendación General del Ararteko 2/2015, de 8 de*

abril... [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3947_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2016R-695-15 del Ararteko, de 26 de mayo de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la resolución por la que se tiene por desistida a una persona de su solicitud de prestación de Renta de Garantía de Ingresos por la no presentación de un documento que no es indispensable para dictar la resolución y que fue requerido con posterioridad al plazo previsto en el art. 62.2 de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3948_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2016S-839-15 del Ararteko, de 3 de agosto de 2016, por la que se sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise un expediente de suspensión y extinción de la Renta de Garantía de Ingresos y se ponderen adecuadamente los incumplimientos que contiene y los derechos y obligaciones a los que afecta teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4008_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2016S-1579-15 del Ararteko, de 23 de agosto de 2016, por la que se sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, que revise la extinción de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos por haberse incumplido las garantías que debe reunir una comunicación para que tenga efectos extintivos en el derecho a la RGI y por no haber constancia en el expediente del contenido de la anterior comunicación* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4013_3.pdf

Euskadi. **Ararteko**. *Resolución 2016R-545-16 del Ararteko, de 5 de octubre de 2016, por la que se recomienda al departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la reducción practicada en la cuantía de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4028_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2016R-564-16 del Ararteko, de 22 de diciembre de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise una resolución de mantenimiento de suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos* [en línea]. Disponible en: http://ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4090_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2016R-687-15 del Ararteko, de 16 de diciembre de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la denegación de la solicitud de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda* [en línea]. Disponible en: http://ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4093_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2016S-34-16 del Ararteko, de 2 de diciembre de 2016, por la que se sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, que revise la resolución de extinción de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda* [en línea].

Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4076_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2016R-1312-16, de 15 de diciembre de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que deje sin efectos la extinción de una Renta de Garantía de Ingresos (RGI) por inexistencia de causa para ello* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4079_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2016R-1192-16 del Ararteko, de 30 de noviembre de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise una resolución de renovación de la Renta de Garantía de Ingresos* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4075_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *Resolución 2017R-100-15 del Ararteko, de 12 de enero de 2017, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que revise la denegación de una solicitud de Ayudas de Emergencia Social* [en línea]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4107_3.pdf

Bibliografía

Comisión Europea. *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras,* COM(2010) 636 final [en línea]. Bruselas, 15.11.2010. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0636&from=ES

Comisión Europea. *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* COM(2010) 2020 final [en línea]. Bruselas, 3.3.2010. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF

Comisión Europea. *Towards a job-rich recovery,* COM(2012) 173 final [en línea]. Strasbourg, 18.4.2012. Disponible en: http://ec.europa.eu/health/workforce/docs/communication_towards_job_rich_recovery_en.pdf

Comisión Europea. Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social. *Guía práctica sobre la legislación aplicable en la Unión Europea (UE), el Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza* [en línea]. Luxemburgo: Comisión Europea. Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, 2013. Disponible en: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=es

Euskadi. Ararteko. *Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de la RGI- y PCV- por Lanbide* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, [2013]. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_3272_3.pdf

Euskadi. Ararteko. *La situación de los Servicios Sociales Municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi: situación actual y propuestas de mejora* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2016. Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco. Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4074_3.pdf

Euskadi. Consejo de Relaciones Laborales. *Situación sociolaboral en Euskadi. III trimestre 2016* [en línea]. Bilbao: Consejo de Relaciones Laborales, 2016. Disponible en: http://web.crl-lhk.org/verdocumento.asp?iddoc=7028

Euskadi. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Órgano estadístico específico. *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, [2000-2014]. Disponible en: http://www.eustat.eus/estadisticas/tema_80/opt_1/tipo_3/ti_Encuesta_de_pobreza_y_desigualdades_sociales/temas.html

Euskadi. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Órgano estadístico específico. *Encuesta de Necesidades Sociales 2014: módulo EPDS-pobreza: principales resultados* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Dirección de Servicios, [2014]. Disponible en: http://www.eustat.eus/elementos/ele0012200/ti_Encuesta_de_necesidades_sociales_2014_Modulo_EPDS_Pobreza_PDF_1MB/inf0012286_c.pdf

Zalakain, J. El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco. *Lan harremanak* [en línea], nº 31, 2014, pp. 36-62. e-ISSN 2444-5819. Disponible en: http://www.ehu.eus/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/15167/13321

Oficinas de atención directa

En Álava
Prado, 9 • 01005 Vitoria - Gasteiz
Tel.: 945 13 51 18 • Fax: 945 13 51 02

En Bizkaia
Edificio Albia. San Vicente, 8 - Planta 11
48001 Bilbao
Tel.: 944 23 44 09

En Gipuzkoa
Avda. de la Libertad, 26 - 4º
20004 Donostia - San Sebastián
Tel.: 943 42 08 88