



Resolución 2020R-34-20 del Ararteko, de 28 de septiembre de 2020, que recomienda al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco que revise la denegación de una solicitud de renta de garantía de ingresos por no ser ajustada a Derecho y no tener en cuenta la consideración primordial del interés superior del menor.

Antecedentes

1.-Una ciudadana ha formulado una queja ante el Ararteko en la que solicita su intervención con motivo de la denegación, por parte de Lanbide, de su solicitud de renta de garantía de ingresos (en adelante RGI).

La solicitante de prestaciones ha explicado en su escrito de queja que, siendo aún menor de edad -17 años- y viviendo junto con su madre, se quedó embarazada fruto de una relación informal que mantenía con un joven de 21 años. Ambas vivían en ese momento en una habitación que la madre tenía subarrendada.

En el momento en el que la madre de la reclamante supo que ésta estaba embarazada, entendió que se trataba de una circunstancia que debía comunicar en Lanbide. Posteriormente, cuando se produjo el nacimiento, el 19 de abril de 2019, también lo comunicó.

Como consecuencia de esta comunicación, el organismo autónomo de empleo inició la revisión de su expediente de RGI, por entender que existían indicios de que no había comunicado una variación previa en la composición de la UC -en referencia a que pudiera haber existido previamente una relación análoga o conyugal entre su hija y el joven-.

Por otro lado, una vez nació la niña, ella y la menor se trasladaron a vivir a la casa de los padres de él. En este momento, la madre de la reclamante pidió la baja del padrón de su hija y su nieta; concretamente, mediante solicitud del 2 de mayo de 2019. No obstante, fueron informadas en dependencias municipales de que el empadronamiento de la menor no se podía modificar hasta pasado un mes desde la fecha de su alta, por lo que la solicitud de cambio de padrón de la reclamante y su hija tuvo sus efectos el 3 de junio de 2019.





La reclamante, nada más cumplir los 18 años, tramitó su solicitud de RGI el 3 de septiembre del 2019. El organismo autónomo de empleo, mediante resolución del 19 de junio de 2019, 8 meses después, le denegó el derecho a la RGI en aplicación de lo establecido en el artículo 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, por entender que había solicitado la prestación sin que hubiera transcurrido 1 año desde que se le extinguiera el expediente anterior.

La reclamante puso de relieve su desacuerdo con la decisión del organismo autónomo de empleo mediante la interposición del correspondiente recurso potestativo de reposición el día 15 de enero de 2020. A fecha de hoy, este recurso no ha sido resuelto.

La interesada presentó una nueva solicitud, la cual fue denegada por los mismos motivos. Recientemente, una vez cumplido el plazo que se le señalaba en la denegación de la solicitud, ha tramitado con fecha 19 de junio una nueva solicitud.

2.-El Ararteko, a la vista de la información recibida, dirigió la oportuna petición de información al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

Concretamente, fueron éstas las cuestiones en torno a las que se solicitó información:

- a) Mayor detalle de los motivos por los que ha denegado la solicitud de RGI que la reclamante presentó el 13 de septiembre de 2019.
- b) El estado de tramitación en el que se encuentra el recurso potestativo de reposición, así como la nueva solicitud formulada por la promotora de la queja.
- c) Cualquier otra circunstancia que tenga relación con el objeto de la queja y que pueda resultar de interés para nuestra actuación.

3.-Lanbide ha respondido al Ararteko mediante informe de su director general.

Exactamente:

“Esta resolución viene motivada por entender que aunque xxx xxxx¹ se dio de baja en la UC del expediente 1996/RGI/000106 antes de la resolución de extinción del mismo, ella fue el motivo de dicha extinción tal y como usted

¹ Promotora de la queja.



expresa en la propia queja por lo que se le imputa la penalización a otros expedientes posteriores.

El recurso presentado con fecha 15 de enero de 2020, está pendiente de revisión y resolución.”

Consideraciones

- 1.-Lanbide ha motivado la denegación de la solicitud de reconocimiento de la RGI que se está revisando en este expediente, en la existencia de una extinción previa en relación con el expediente de prestaciones de la madre de la solicitante, concretamente, en el hecho de que aquel expediente se extinguiera por no haber comunicado una relación conyugal o análoga entre la promotora de la queja, menor de edad en el momento de los hechos, y un joven de 21 años.

El Ararteko, tras el análisis de los antecedentes de hecho así como de la documentación que acompaña a la queja, estima que la decisión de extinguir la prestación de la que era titular la madre de la reclamante no era ajustada a derecho. Estas son las consideraciones que llevan a esta institución a afirmarlo.

La extinción de la prestación de renta de garantía de ingresos está prevista en el artículo 28 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre; el apartado c) del punto primero de dicho artículo recoge como una de las causas de extinción de la RGI la siguiente: *“c) Pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento.”*

Basándose en esta causa, bajo la convicción de que la madre de la promotora de esta queja no había comunicado una variación de su unidad de convivencia, Lanbide extinguió el 19 de junio de 2019 su prestación de RGI y PCV.

La información relativa a la composición de la unidad de convivencia debe comunicarse por la persona titular de prestaciones de acuerdo con el artículo 12.1f.1) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. Según este precepto del Decreto, es obligatorio comunicar, en el plazo máximo de quince días naturales contados a partir del momento en el que se produzcan, los hechos sobrevenidos que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del derecho a la prestación, entre ellos los que afecten a la composición de la unidad de convivencia.





La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social establece la consideración de unidad de convivencia a determinadas personas o grupos de personas, entre ellas, art.9.1.b) *“Dos o más personas que viven juntas en una misma vivienda o alojamiento, cuando estén unidas entre sí por 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”.*

En el caso que nos ocupa, es relevante destacar que, en el momento en el que la madre de la reclamante supo que ésta estaba embarazada, entendió que se trataba de una circunstancia que debía comunicar en Lanbide. Posteriormente, cuando se produjo el nacimiento, el 19 de abril de 2019, también lo comunicó. Unos días después, la madre de la reclamante pidió la baja del padrón de su hija y su nieta; concretamente, mediante solicitud del 2 de mayo de 2019, solicitud que tuvo sus efectos desde el 3 de junio de 2019.

Lanbide dio por hecho que había existido una relación conyugal o análoga con carácter previo entre la interesada, una menor de 17 años, y el joven de 21 años con el que mantenía una relación informal. Concluyó, además, que esta relación era determinante para conocer la composición de la UC de la madre de la reclamante y los ingresos de los que disponía la misma. Lanbide entendió que la existencia de una relación afectiva era sinónimo de convivencia en una misma unidad de convivencia por lo que extinguió el expediente de prestaciones de la madre de la interesada mediante resolución del 19 de junio

Supuestos similares han sido analizados en otros expedientes de queja que fueron puestos de relieve por el Ararteko en el *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*². En opinión del Ararteko para que pueda determinarse la existencia de una relación *more uxorio* o relación de hecho 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.

² Disponible en: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4199_3.pdf



En este sentido, es de utilidad reproducir las palabras que expuso el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz 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, si no va acompañada de esa comunidad de vida, con las notas indicadas, que permita asimilarla a la marital".

Vale la pena preguntarse, en este punto, cómo se debe determinar el inicio de una relación conyugal o análoga entre dos personas de 17 y 21 años; especialmente teniendo en cuenta que una de estas personas residía, junto con su madre, en una habitación subarrendada por ésta, con lo que difícilmente podría producirse en un espacio tan reducido una convivencia entre estas tres personas.

Así pues, por todo lo expuesto hasta este punto, en opinión de esta defensoría, Lanbide ni siquiera debió extinguir la prestación de la madre de la aquí interesada, ya que el supuesto incumplimiento de requisitos por no haber comunicado la existencia de una relación conyugal o análoga entre su hija de 17 años y un joven de 21 años, no puede considerarse dentro de los supuestos de interés de cara a la percepción de la RGI, ya que no afecta ni a la composición real de una unidad de convivencia ni, más importante, a los recursos de los que ésta pudiera disponer. Además, en este caso, ha quedado acreditado que la madre de la recurrente cumplió con su obligación como titular de RGI/PCV de comunicar a Lanbide hechos sobrevenidos que afectan a la composición de la UC, informando del embarazo de su hija.

Por otro lado, para terminar con las consideraciones relativas a la extinción previa a la denegación objeto de esta queja, el Ararteko quisiera poner de relieve que el incumplimiento de requisitos no está previsto como uno de los supuestos que lleva aparejada la imposibilidad de solicitar la prestación durante un año. Los efectos de la extinción se recogen en el ya citado artículo 28 de la Ley 18/2008, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Concretamente, el apartado tercero de dicho artículo dice así:





“3. Si se extinguiera la prestación 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. La misma consecuencia se derivará de una extinción asociada a los supuestos de suspensión contemplados en los apartados 1.d y 1.e del presente artículo.”

Como se ha podido comprobar, la Ley no recoge la pérdida de requisitos -causa de extinción recogida en el apartado c) del artículo 28.1- como una de las extinciones que lleva consigo la imposibilidad de solicitar de nuevo la RGI durante el año inmediatamente posterior, por lo que la decisión de Lanbide de aplicar esta medida tampoco estaría justificada.

2.-La unidad de convivencia de la promotora de la queja, cuando ésta tramitó la primera solicitud de RGI el 3 de septiembre de 2019, estaba compuesta por ella misma, su bebé de apenas unos meses de edad, y quien fuera su pareja a la vez que padre de esta última.

En ese momento, además, no residía ya con su madre. Y es que el alta en el padrón en la nueva vivienda se produjo el 3 de junio de 2019, es decir, semanas antes de que Lanbide extinguiera la prestación de la madre de la reclamante, que, como se ha dicho, se produjo mediante resolución del director general de Lanbide del 10 de junio del 2019.

Lanbide ha argumentado en el informe que ha remitido a esta institución que los efectos de la extinción del expediente de su madre afectan a la reclamante porque fue ella precisamente quien los causó.

En opinión del Ararteko, tal y como se ha desarrollado en el apartado anterior, incluso la decisión de extinguir la prestación de la madre de la reclamante carece del sustento legal suficiente, así como la de añadir un año de sanción a dicha extinción. Partiendo de esa consideración, la extensión de los efectos de dicha extinción a otra unidad de convivencia por el hecho de que con anterioridad había vivido en el mismo domicilio de su madre, debe ser, a juicio de esta defensoría, revisada.

Y es que la normativa reguladora de la RGI hace referencia a que el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la percepción de la RGI se exigirá a las personas titulares -artículo 12 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo-, por





lo que no es posible afirmar que la interesada tuviera ninguna obligación de comunicar los hechos sobrevenidos que pudieran afectar a la UC, UC en la que, recordemos, ella era simplemente la beneficiaria, siendo su madre la persona que ostentaba la posición cualificada de titular de prestaciones.

Por otro lado, hay que señalar que los efectos de los actos administrativos se definen en el artículo 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), según el cual: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.

La ya citada Ley 18/2008, en el apartado que regula la extinción de la RGI y sus consecuencias, no recoge la posibilidad de que la sanción de un año se extienda a otros miembros de la unidad de convivencia. No obstante, cierto es que el artículo 50 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de Renta de Garantía de Ingresos, en donde también se regulan los efectos de la extinción de la prestación, se alude a la mera posibilidad que tiene la administración competente, en este caso Lanbide, de extender las consecuencias de la extinción de un expediente también a los demás miembros de la UC además de a la propia titular. Específicamente, el artículo dice así:

“2.– Si se extinguiera la prestación 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. Esta imposibilidad podrá hacerse extensiva a cualquiera de las personas miembros de la unidad de convivencia que pudiera ostentar la condición de titular previo informe-propuesta del Servicio Social de Base referente debidamente motivado. (...)”

Según la Exposición de Motivos del mismo decreto, en la regulación de la extinción, el Decreto prevé que cuando la prestación se extinga por causas asociadas al incumplimiento de obligaciones, a la comisión de infracciones, o a la existencia de una situación de suspensión durante más de dieciocho meses (salvo que se deba a la percepción temporal de ingresos por encima del límite previsto), la persona titular no tendrá la posibilidad de volver a solicitar la Renta de Garantía de Ingresos por un periodo de un año a contar de la fecha de extinción, pudiendo hacerse extensiva esta imposibilidad a cualquiera de las





personas miembros de la unidad de convivencia que pudiera ostentar la condición de titular previo informe-propuesta del servicio social de base referencia.

Esta posibilidad no debe, a juicio del Ararteko, aplicarse de forma automática a todos los casos, menos aún cuando la persona que solicita una nueva prestación ya no forma parte de la UC originaria y no lo hace desde antes de que Lanbide resolviera la extinción.

A sensu contrario, parece que el legislador ha querido introducir esa posibilidad precisamente porque la norma da a entender que, con carácter general, será exclusivamente la persona titular de prestaciones quien asuma las consecuencias de las distintas resoluciones de Lanbide.

Es de interés transcribir, en este punto, el apartado cuarto del artículo 28 de la Ley 18/2008, el cual introduce la siguiente previsión: "4. *Se tramitará con carácter de urgencia y prioritariamente el acceso a la prestación en los supuestos en que la extinción o el mantenimiento del derecho a la renta de garantía de ingresos correspondiente a la persona que hasta entonces fuera la titular implique perjuicios manifiestos a los demás miembros de su unidad de convivencia.*"

En opinión de esta institución, Lanbide debió, en aras de responder de la forma más razonable y equitativa posible a las circunstancias que se le habían planteado en el caso que se analiza, hacer valer esta posibilidad que la normativa reguladora de las prestaciones le daba y posibilitar, cuando menos, que la persona promotora de la queja pudiera acceder a la RGI desde el momento de su primera solicitud en septiembre de 2019.

3.-Unido a esta última idea, esta defensoría quiere poner de manifiesto la desproporción entre lo acontecido en el presente expediente de queja y las medidas que Lanbide ha tomado al respecto.

Como se constata del análisis de todo lo anterior, existen numerosos motivos para considerar que la actuación de Lanbide ha podido incurrir en una desproporción y en unas consecuencias demasiado gravosas en comparación con los hechos acontecidos; del hecho de no haber comunicado la existencia de una relación entre dos personas de 17 y 21 años, que no convivían ni mantenían, a pesar del embarazo, una relación con signos de permanencia,





estabilidad y habitualidad, ha derivado la extinción de la prestación de RGI/PCV de su madre, como consecuencia de lo cual esta última no ha podido solicitar de nuevo la RGI y PCV durante el año inmediatamente posterior a la fecha de la resolución de la extinción; y ahora, esa misma consecuencia se ha hecho extensiva a alguien que semanas antes de que se resolviera la extinción había abandonado la UC.

Tampoco se puede pasar por alto la existencia de un bebé en la UC, menor de apenas unos meses de edad en el momento en el que se produce la denegación de la RGI objeto de la queja. A este respecto, esta institución tiene de nuevo que insistir en el contenido de la Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril, sobre *La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos.*

En la misma analizábamos la aplicación de la normativa tomando en consideración los instrumentos internacionales que se han acordado en materia de infancia. Así, la incorporación al derecho interno de la Convención de Derechos del Niño implica tener en cuenta el interés superior del menor y obliga a los poderes públicos a interpretar y aplicar la normativa siguiendo los parámetros establecidos por el Comité de Derechos del Niño. También mencionábamos la Recomendación de la Comisión Europea *“Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”* que entre otras cuestiones destaca la trascendencia del apoyo que implica para la infancia un sistema de ingresos mínimos y hace hincapié en la necesaria prudencia en la valoración de la conducta de los padres cuando las prestaciones familiares estén condicionadas al comportamiento de cualquiera de los progenitores, lo que implica evaluar el posible impacto negativo de tales medidas.

Se trata de un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo y una norma de procedimiento. Ello implica que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño, y que en la justificación de las decisiones se debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho y que se han cuidado los intereses del niño frente a otras consideraciones.

- 4.-En último lugar, respecto de la demora de Lanbide a la hora de resolver el recurso interpuesto por la promotora de esta queja, el Ararteko insiste en que el organismo autónomo de empleo debe cumplir de forma efectiva los plazos





previstos en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común; concretamente el artículo 124.2 de dicha ley establece que los recursos potestativos de reposición deben resolverse en el plazo de un mes desde su presentación.

En el caso que nos ocupa, el recurso se presentó el 15 de enero de 2020, y a fecha de hoy aún no se ha resuelto.

Esta misma cuestión ha sido analizada por el Ararteko en el *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, de 2017*, en el que se constató que existe un margen de mejora en los plazos de resolución de los recursos potestativos de reposición por parte del organismo autónomo de empleo. Concretamente se decía que:

“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.”

Por todo lo expuesto y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula al Departamento de Trabajo y Empleo la siguiente:

RECOMENDACIÓN

El Ararteko recomienda, en base a las anteriores consideraciones, que se revise la denegación de la solicitud de renta de garantía de ingresos de la promotora de la queja, por entender que no es ajustada a Derecho y no garantiza el cumplimiento de la consideración primordial del interés superior del menor.

