



Recomendación general del Ararteko 1/2014, de 20 de enero.

Necesidad de motivación de las resoluciones limitativas de derechos por parte de Lanbide.

I. Antecedentes

Como es bien sabido, los problemas surgidos con la gestión de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) por parte de Lanbide-[Servicio Vasco de Empleo](#), dependiente del [Departamento de Empleo y Políticas Sociales](#) del Gobierno Vasco, han aumentado considerablemente el número de quejas promovidas ante el Ararteko durante los últimos dos años, habiendo pasado a constituir el núcleo más numeroso de quejas en la actualidad.

Si bien los motivos son variados y las causas que llevan a las personas titulares o solicitantes de RGI a promover una queja ante el Ararteko han cambiado a medida que Lanbide ha ido introduciendo notorias mejoras en dicha gestión, muchas de estas reclamaciones dirigidas al Ararteko comparten un punto en común, que es el que se refiere a los defectos de los que adolecen las resoluciones de extinción, modificación, suspensión y denegación en su motivación.

Entendemos que se trata de una cuestión muy importante, pues al margen de no respetar el mandato del legislador en relación con la motivación de resoluciones limitativas de derechos, hay que tener en cuenta que nos estamos refiriendo a resoluciones que implican a menudo la denegación o pérdida del derecho subjetivo a la RGI sin que la persona afectada sepa en muchas ocasiones las causas para ello¹. Es decir, que este proceder de Lanbide ha generado muchas situaciones de indefensión, pues al desconocer los motivos, las personas afectadas se ven en la práctica imposibilidad de presentar unas alegaciones eficaces.

Hemos de destacar el hecho de que muchas de las personas que se acercan al Ararteko tras haber recibido por parte de Lanbide un escrito con una resolución que afecta a su RGI, lo hacen con el simple objeto de obtener una explicación del motivo de dicha resolución, que en demasiadas ocasiones viene expresado en el escrito de manera ininteligible.

¹ Recordemos que la [Ley 18/2008](#), para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, define la RGI como un derecho subjetivo: *“La renta de garantía de ingresos se configura como un derecho subjetivo para todas aquellas personas que cumplan los requisitos específicamente regulados para el acceso a la prestación en la modalidad que resulte de aplicación”*.



II. Consideraciones

La obligación de motivar este tipo de resoluciones, viene contemplada, con carácter general, en el artículo 54.1a) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: *“Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos...”*.

Por su parte, la propia normativa específica reguladora de la RGI se refiere a la motivación de las resoluciones, de forma algo dispersa, expresada básicamente en los siguientes preceptos: artículo 55.2 del [Decreto 147/2010](#): *“La resolución referida en el párrafo anterior² deberá ser motivada y será dictada y notificada en un plazo máximo de dos meses, contados a partir de la fecha de inicio del procedimiento de modificación, suspensión o extinción (...)”*; el artículo 33 del decreto se refiere en idénticos términos en relación con la necesidad de motivar las denegaciones: *“La resolución denegatoria, que en todo caso deberá ser motivada, será notificada por la Diputación Foral³ competente a la persona solicitante en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado y dentro del plazo previsto en el párrafo 2 del artículo anterior (...)”*.

Como puede comprobarse, el decreto regulador de la RGI no es muy exhaustivo en cuanto a las características que ha de reunir una correcta motivación, por lo que se entiende que habrá de acudirse a lo previsto en relación con el citado artículo 54 de la Ley 30/1992. Es decir, que una correcta motivación consiste en una *“sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”*.

Lógicamente, el objeto de esta recomendación no es el hacer un estudio en profundidad relativo a la motivación de las resoluciones, por lo que nos vamos a limitar a indicar que el fin último de toda motivación es conceder a la persona afectada la posibilidad de presentar alegaciones eficaces ante una resolución que le perjudique, reflejo de la voluntad de la Administración.

En este sentido, la motivación se habrá de entender como una plasmación de los elementos tangibles, reales, que componen el expediente en términos jurídicos. La motivación será la razón o fundamento de una decisión adoptada por la Administración.

Una Sentencia de la Sala 5ª del Tribunal Supremo, de 23 de marzo de 2005, se refiere a la motivación en los siguientes términos: ***“La exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento***

² En alusión a las resoluciones de modificación, suspensión y extinción del derecho a la RGI.

³ Todas las referencias hechas en el Decreto 147/2010 a ayuntamientos o diputaciones, han de entenderse dirigidas a Lanbide, pues el decreto aún no ha sido adaptado a las reformas introducidas por la Ley 4/2011, por la que se modificaba la Ley 18/2008.

*jurídico (...) teniendo por finalidad la de que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 la Constitución (CE) y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 CE sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa) (...) En este sentido, se ha venido destacando tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, la estrecha conexión entre el requisito de la motivación y el derecho de defensa. Pero la exigencia de motivación no se reduce a esa conexión. **La obligación de motivar no está prevista sólo como garantía del derecho a la defensa de los ciudadanos, sino que tiende también a asegurar la imparcialidad de la actuación de la Administración así como de la observancia de las reglas que disciplinan el ejercicio de las potestades que le han sido atribuidas**".*

Igualmente, el Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de enero de 2001, indica que la motivación consiste "...en un razonamiento o en una explicación o en una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte tras la inclusión de éstos en una norma jurídica, y no sólo es una 'elemental cortesía', como expresaba ya una STC de 17 de julio de 1981, ni un simple requisito de carácter formal, sino que lo es de fondo es indispensable, cuando se exige, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que 'justifican' el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda controlar la actividad de la Administración y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el art. 24.1 de la Constitución".

El citado artículo 54 de la Ley 30/1992 se refiere a la motivación con el adjetivo "sucinta", término que, si bien puede ser ambiguo, indica que aquella habrá de ser suficiente para cumplir con los fines a los que la jurisprudencia se refiere, es decir, la motivación ha de consistir en un relato de hechos y una justificación jurídica de las medidas adoptadas a través de la resolución.

Pues bien, sólo un pequeño número de las resoluciones recaídas en el ámbito de la RGI a las que el Ararteko ha tenido acceso a través bien de las propias personas interesadas, bien como parte de la información facilitada por Lanbide, cumple con los requisitos mínimos para ser consideradas como correctamente motivadas:



1. En cuanto a los fundamentos de derecho, de los cientos de quejas que el Ararteko ha recibido en relación con las actuaciones de Lanbide, es de destacar la ausencia generalizada de menciones al fundamento jurídico de la resolución en cuestión; lo habitual, es que en lo relativo a la motivación ni tan siquiera se mencione norma alguna. Por tanto, la sucinta referencia a los fundamentos de derecho es, con carácter general, inexistente.
2. Algo similar puede afirmarse de las referencias a los hechos. Aunque estas sí pueden encontrarse en los escritos de resolución, al contrario de lo que ocurre con carácter general con las referencias a los fundamentos jurídicos, el uso, a nuestro entender abusivo, de formularios, ha llevado a Lanbide a reducir al mínimo el contenido sustancial del texto en el que se reflejan estas circunstancias, por lo que es habitual encontrar referencias a los hechos que motivan la resolución en términos muy genéricos como *"incumplimiento de obligaciones y/o pérdida de requisitos"*, *"ocultación de datos de la situación socio-económico, familiar, laboral, etc."*, *"no cumplir las obligaciones derivadas 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"*, *"no comparecer ante la administración cuando sea requerido"*, etc. Son escasos los escritos de resolución cuya motivación refleje elementos particulares del expediente, pues en la mayoría de los casos se recurre a textos previamente incorporados al aplicativo informático que, por fuerza, han de tener un carácter ambiguo. Si bien es cierto que en alguna ocasión hemos observado que a estos textos genéricos les acompaña algún elemento particular del expediente, de modo que se pudiera considerar la existencia de una referencia directa a los hechos, no se trata de la práctica general de Lanbide. Por tanto, la sucinta referencia a los hechos suele limitarse a una alusión genérica, sin que se mencionen elementos particulares de cada caso, por lo que, con carácter general, se puede afirmar que esta referencia a los hechos no es suficiente para situar la resolución en el contexto fáctico que la genera.

La escasa motivación de las resoluciones de Lanbide lleva, además, a la adopción de medidas con un débil sustento jurídico. Es habitual encontrar resoluciones de extinción o suspensión de RGI en las que se hace una mención ambigua de un motivo, sin referirse, como se ha indicado, a su fundamento jurídico. Esto ha llevado a que Lanbide aplique determinados criterios de carácter interno, que no tienen siquiera rango normativo alguno, al margen de la normativa reguladora de la prestación. Así, encontramos extinciones por no renovación de RGI motivadas *"por*



*suspensión de la RGI", o extinciones igualmente por "pérdida de requisito de empadronamiento: ha salido durante un mes en un año sin estar trabajando"*⁴.

Entendemos que este problema se solucionaría, simplemente, indicando en el escrito de resolución aquella parte del articulado que contenga el motivo señalado. De lo contrario, se corre el riesgo de adoptar ciertas resoluciones limitativas o extintivas del derecho a la RGI por motivos no previstos en la normativa, como en los ejemplos arriba señalados. El cumplimiento de la obligación de motivar y, en consecuencia, citar tanto el precepto en el que se base la resolución como los hechos que la originan, reduciría este problema al mínimo.

* * *

Si bien es cierto que en ocasiones las personas afectadas por las resoluciones perjudiciales de Lanbide pueden obtener información adicional en su correspondiente oficina, entendemos que la resolución como tal ha de ser omnicomprendensiva, es decir, ha de reunir en sí misma todos los elementos mínimamente necesarios para la comprensión de la misma; de lo contrario, se pueden generar situaciones de indefensión. Creemos que esta idea viene perfectamente expresada en una reciente STS, de 31 de julio de 2013, que en su fundamento jurídico segundo expresa lo que sigue: *"Como dice la STS de 14 de abril de 2011 (RJ 2011, 3525) (Recurso 1/2009) 'La motivación de los actos administrativos, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia de este Tribunal Supremo cuya reiteración excusa de cita expresa, cumple una doble finalidad, de un lado, da a conocer al destinatario de los mismos las razones, concretas y precisas aunque no sean exhaustivas, de la decisión administrativa adoptada, para que con tal conocimiento, la parte interesada pueda impugnar su contenido ante los órganos jurisdiccionales, y estos, a su vez --esta es la segunda finalidad--, puedan cumplir la función que constitucionalmente tienen encomendada de control de la actividad administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que justifican la misma, ex artículo 106.1 CE (RCL 1978, 2836). El cumplimiento de esta exigencia de la motivación de los actos, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos en que se basa, previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), se salvaguarda mediante la severa consecuencia de la anulabilidad del acto administrativo no motivado, en caso de incumplimiento. Ahora bien, este déficit de motivación puede ser un vicio invalidante como hemos señalado, o de mera irregularidad sin trascendencia para la validez del acto, en el caso de que no se haya producido ese desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden*

⁴ Lanbide considera, según un documento de criterios aprobado en mayo de 2013, que una RGI en estado de suspensión no se puede renovar, así como que una salida de un mes o 15 días, según se trabaje o no, implica la pérdida de la residencia efectiva. Ninguno de estos dos criterios tiene un sustento normativo claro, por lo que la importancia de una buena motivación queda de manifiesto en supuestos como estos.





a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, pues sólo si se conocen pueden impugnarse ante esta jurisdicción. Se trata, en definitiva, de determinar si concurre la indefensión a que se refiere el artículo 63.2 de la Ley 30/1992, cuya existencia es necesaria para incurrir en el vicio de invalidez que estipula el indicado precepto legal. Recordemos que el defecto de forma 'solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados', según nos indica el citado artículo 63.2''.

Además de cumplir con todo lo anteriormente señalado, las resoluciones administrativas deben ajustarse a los principios de buen gobierno, que establece que las decisiones, además de cumplir la normativa, deben contener suficiente información y ser fácilmente comprensibles por las personas destinatarias. Esto último adquiere, si cabe, mayor importancia en el contexto de la RGI, dadas las características de muchas de las personas a las que afecta. De ahí que el lenguaje utilizado haya de ser fácilmente comprensible con carácter general, manteniendo la necesaria precisión, teniendo que guardar un especial cuidado a este respecto al expresar los motivos de una resolución que perjudique el derecho a la RGI.

Por todo ello, en 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 ha considerado oportuno formular al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, la siguiente

RECOMENDACIÓN GENERAL

1. Que todas las resoluciones que tengan efectos negativos para una persona titular de una prestación de contenido económico como la RGI o, en su caso, la PCV, así como las denegatorias que afecten a las personas solicitantes de estas prestaciones, contengan el precepto o preceptos legales en los que se fundamente de manera expresa la medida en cuestión.
2. Que las referencias a los hechos contengan elementos propios de cada supuesto particular, de modo que sea posible situar la resolución en un contexto fáctico específico, evitando referencias estandarizadas.

