

RESOLUCIÓN 2018S-460-18 del Ararteko de 14 de diciembre de 2018, por la que sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise una resolución de extinción de la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos por estimar que existe causa justificada para darse de baja voluntaria en el empleo.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja promovida por una ciudadana en la que solicitaba su intervención con motivo del desacuerdo con la resolución de Lanbide que declaraba extinguido su derecho a la Renta de Garantía de Ingresos (en adelante RGI).

Lanbide acordó la extinción de la referida prestación, con fecha 23 de marzo de 2017, en base a la *“baja voluntaria en un trabajo”* por parte de la interesada.

Según exponía la reclamante, comenzó a desempeñar un puesto de trabajo en una empresa de limpiezas (...) el 10 de octubre de 2016. Se trataba de un empleo protegido, orientado, por tanto, a facilitar su incorporación al mercado laboral. A pesar de ello, esta manifestaba que, como consecuencia del trastorno mental que padece, se vio obligada a abandonar su puesto de trabajo a los diez días de la incorporación.

A este respecto, cabe señalar que, del expediente de queja abierto en esta institución, se constata que la promotora de esta queja padece un trastorno mental de evolución crónica, diagnosticado con anterioridad al año 2012, tal y como certifica el Servicio de Rehabilitación Comunitaria de la Red de Salud Mental de Álava.

Es necesario mencionar, además, que la reclamante interpuso, el 5 de abril de 2017, el oportuno recurso de reposición contra la resolución de extinción de Lanbide, aportando al efecto un informe médico de Osakidetza, concretamente de la referida Red de Salud Mental de Álava.

2. Con el fin de dar el trámite adecuado a la queja planteada y aclarar los pormenores de este asunto, el Ararteko remitió una petición de información a Lanbide. Asimismo, esta institución trasladó, con carácter preliminar y a la espera de las aclaraciones que pudieran dar respuesta a las mismas, una serie de consideraciones previas que, para evitar reiteraciones, posteriormente se reproducen.
3. Por su parte, en la tramitación de dicho expediente, Lanbide ha contestado al Ararteko, mediante informe del director general, lo siguiente: *“Según datos obrantes en la Tesorería General de la Seguridad Social, se recoge expresamente que Dña. XXX causó el 18/10/2016 baja voluntaria como trabajadora en la empresa (...) y no presentó en la citada fecha ningún informe*

médico que justificase su problema de salud que ahora alega en fase de recurso”.

Por consiguiente, Lanbide estima, en base los artículos 19.2.b) y 28.1.i) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que la promotora de la queja se ha dado de baja voluntaria de un empleo adecuado sin causa justificada. Es por ello que Lanbide desestimó el recurso potestativo de reposición interpuesto.

4. Finalmente, el Organismo autónomo informa a esta institución de que reconoció el derecho a la RGI de la reclamante tras la nueva solicitud de la prestación, con efectos desde el 5 de abril de 2018, esto es, tras el transcurso del año previsto de sanción.

Consideraciones

1. En primer lugar, entiende Lanbide que al causar baja voluntaria en la Tesorería General de la Seguridad Social se produce un incumplimiento de obligaciones de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, concretamente del artículo 19.2.b). En consecuencia, se extingue el derecho a la RGI en base al artículo 28.1.i) de la anterior Ley en su redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre (en adelante Ley 18/2008), e impide a la persona interesada volver a solicitar la prestación por periodo de un año a contar desde la fecha de extinción.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28.1, letra i, de la Ley 18/2008, constituye causa de extinción de la RGI ***“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”***¹. Sin embargo, la normativa autonómica que regula el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos no define qué ha de entenderse como “causa justificada”, a los efectos de evitar, en los casos en los que tiene lugar el rechazo de un empleo, la extinción del derecho a la RGI.

En el asunto que nos ocupa, no parece desacertado preguntarse si las posibles afecciones y alteraciones que en los procesos psicológicos básicos provoca un trastorno mental de evolución crónica no pueden constituir una causa que justifique el abandono de su puesto de trabajo por la reclamante.

La existencia de “causa justificada” puede ser objeto de diferentes interpretaciones al no constar en la normativa de Inclusión Social cuándo entender que se ha rechazado el empleo de manera justificada. Nos encontramos, en ese sentido, lo que se ha dado por denominar un **concepto jurídico indeterminado**. Se trata, por tanto, de un concepto abstracto, no acotado de manera precisa, que permite soluciones acomodadas a las circunstancias de cada caso concreto.

¹ Énfasis del Ararteko.

Como es sabido, las potestades administrativas pueden clasificarse en regladas y discrecionales, en función del grado de sujeción a la norma y el margen de decisión del órgano administrativo competente. Cabe valorar, por ello, si la decisión de extinguir la RGI en las circunstancias mencionadas traspasa los límites del margen de apreciación restringido a la interpretación de lo que se considera que existe causa justificada para rechazar o no un empleo.

En cualquier caso, en la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, la Administración debe aplicar la legalidad vigente en cada circunstancia particular, pues tiene entre sus mandatos "*servir con objetividad los intereses generales*", tal y como establece el artículo 103 de la Constitución Española. El sometimiento pleno a la ley y al Derecho permite el control de la actuación de la Administración a la luz de los **principios generales del Derecho**.

En ese sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2006 (Sala Tercera, Sección 1ª), al subrayar los límites de la actuación administrativa a través de los principios generales del Derecho, en su fundamento jurídico decimosexto:

"[...] Al menos, son siempre elementos reglados por la Ley, aun en los actos producidos en el ejercicio de una potestad discrecional: el hecho de su existencia misma (esto es si la potestad ha sido atribuida por la norma o no), su extensión o ámbito (esto es, los casos condiciones bajo los que puede ser utilizada), la competencia (esto es, la determinación del órgano u órganos a que se atribuye) y el fin (es decir, la finalidad concreta que debe satisfacer el acto que tendrá que ser necesariamente, una finalidad pública). Aunque "la discrecionalidad es, esencialmente, un libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración", no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 93 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también "el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho" que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas".

Esta institución estima que la apreciación que Lanbide ha realizado de la noción de "causa justificada" no deriva en una solución razonable, en tanto en cuanto no responde a la finalidad perseguida por el precepto que prevé la extinción del derecho a la RGI en supuestos de rechazo infundado de empleo en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. La reclamante ha acreditado que padece un trastorno mental de evolución crónica, circunstancia que debía haber sido debidamente valorada

y que tiene suficiente entidad para estimar que existe causa justificada para darse de baja de manera voluntaria en el empleo. Como se ha mencionado, la baja en el empleo se realizó tras el intento por parte de la titular de la RGI de reinsertarse en el mercado laboral, si bien tal situación derivó en un empeoramiento de su estado de salud mental, motivo por el cual abandonó el puesto del trabajo a los diez días de la incorporación.

Igualmente, la **motivación** de cualquier acto administrativo es un elemento esencial en el control de la discrecionalidad administrativa, así como un requisito fundamental para permitir su fiscalización y evitar la indefensión de las personas. La 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 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".

Además, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se exige que los actos administrativos que limitan derechos subjetivos o intereses legítimos contengan una sucinta referencia a los hechos y a los fundamentos de derecho. Sin embargo, en la motivación de la resolución por la que se acuerda la extinción de la RGI en el presente caso únicamente se hace referencia a la *"baja voluntaria en un trabajo"*.

2. Por otra parte, tal y como viene sucediendo en otros expedientes, Lanbide mantiene la postura de no aceptar la documentación adjuntada junto al escrito de recurso y sostiene que la misma podía haberse presentado con antelación.

Esta posición de Lanbide encuentra su base normativa en el párrafo segundo del artículo 118.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), con arreglo al cual *"no se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo*

podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrán solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado”².

Empero, cabe señalar que esta reticencia de la Administración a que se introduzcan “*elementos nuevos*” tiene su origen en la discutida y, a día de hoy, podría decirse que –en cierta medida– superada consideración rígidamente formalista de la jurisdicción administrativa como una jurisdicción meramente revisora.

Esta línea interpretativa, que contribuye a la consolidación del carácter pleno de la jurisdicción contencioso-administrativa, encuentra un respaldo definitivo en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 23/2018, de 5 de marzo, que afirma el alcance limitado del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, enfatizando, entre otras cosas, que “*es obligación ineludible de este Tribunal rechazar toda aplicación de las leyes que conduzca a negar el derecho a la tutela judicial con quebranto del principio pro actione (STC 98/1992, de 22 de junio, FJ 3; en el mismo sentido, ATC 765/1984, de 5 de diciembre, FJ 3)*”. Esta plenitud del control jurisdiccional debe permitir, en última instancia –en virtud del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución–, la alegación en vía judicial de nuevos motivos de impugnación no alegados previamente en la vía administrativa, y resulta, por ende, también extensible a la estructura impugnatoria en vía administrativa respecto al procedimiento principal.

En efecto, también el Tribunal Supremo, Sala Tercera, tiene declarado en Sentencia de 17 de marzo de 2010 la licitud de incorporar elementos, hechos o documentos nuevos de todo tipo, si con ello se posibilita la adopción de una decisión que sirva mejor a los intereses generales:

“Sexto.- El análisis de la pretensión impugnatoria debe comenzar precisamente por esta última parte de la resolución que acabamos de transcribir. En ella se sostiene una tesis errónea sobre la función de los recursos administrativos, a resultas de la cual no cabría introducir en éstos “elementos nuevos” sobre los que no hubiera podido pronunciarse el órgano que dictó la resolución impugnada.

Es errónea la tesis, decimos, y parte de una concepción no aceptable del “carácter revisor” de los recursos administrativos que difiere de la que preside los artículos 107 a 119 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común . En contra de lo afirmado por la

² Esta limitación a la admisión de documentos nuevos, no recogidos en el expediente originario, tenía también su reflejo en el artículo 112.1 de la derogada Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

resolución que examinamos, es lícito introducir en los recursos de alzada o de reposición hechos, elementos o documentos nuevos, no recogidos en el expediente originario. La posibilidad está expresamente prevista en el artículo 112.1 de la Ley 30/1992 (e implícita asimismo en el apartado tercero del artículo 113) y es coherente, por lo demás, con la función propia de estos mecanismos de revisión de la actividad administrativa.

Los recursos administrativos, además de garantía para los administrados, son también un instrumento de control interno de la actividad de la Administración en la que un órgano superior -o el mismo, en reposición- revisa en toda su extensión lo hecho por otro, sin estar necesariamente vinculado al análisis de los meros elementos de hecho o derecho que este último hubiera tenido o podido tener en cuenta. Lo que se pretende con los recursos es posibilitar una mejor decisión que sirva con objetividad los intereses generales, y ello será tanto más factible cuantos más elementos de juicio se pongan a disposición de quien ha de decidir finalmente sobre la impugnación.

El órgano que resuelve el recurso no está constreñido por los solos datos presentes en la resolución originaria. Tras el acuerdo inicial pueden alegarse en vía de recurso administrativo hechos, elementos o documentos de todo tipo, también los de fecha posterior a aquél, si de ellos se deducen consecuencias jurídicas relevantes para la mejor resolución del expediente. El recurso administrativo, salvados los límites de la congruencia y la imposibilidad de gravar la situación inicial del recurrente (artículo 113 in fine de la Ley 30/1992), permite una reconsideración plena, sin restricciones, del asunto sujeto a revisión. Reconsideración en la que, insistimos, pueden alegar los impugnantes cualesquiera hechos o elementos de juicio, también los que no se pudieron tener en cuenta originariamente pero sean relevantes para la decisión final”³.

Así pues, el Tribunal Supremo concluye que **la posibilidad de aportar “elementos nuevos” encuentra amparo normativo en la Ley reguladora del procedimiento administrativo común.** Más en concreto, considera que se halla “expresamente prevista” en el párrafo primero del artículo 118.1⁴ de la Ley 39/2015 [ex art. 112.1 de la Ley 30/92], e “implícitamente” en el artículo 119.3⁵ de la misma ley [ex art. 113.3 de la Ley 30/92]. De modo que, salvado el principio de congruencia y la imposibilidad de empeorar la posición del

³ El subrayado es nuestro.

⁴ El artículo 118.1 dispone en su párrafo primero que “cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes”.

⁵ El artículo 119.3 dispone que “el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial”.

recurrente, el órgano que conoce el recurso se verá obligado a resolver todas aquellas cuestiones que surjan en el curso del expediente, hayan sido alegadas o no por la parte interesada.

En esta línea, resulta también oportuno traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 20 de abril de 2017 (casación número 615/2016), donde el Alto Tribunal, basándose en la doctrina sentada en las resoluciones de 11 de febrero de 2010 (casación 9779/2004), 20 de junio de 2012 (casación 3421/2010), 24 de junio de 2015 (casación 1936/2013), y de 20 de abril de 2017 (casación número 615/2016), concluye de manera categórica en su fundamento jurídico cuarto que:

*“Asistía, la razón a la parte recurrente en este caso para que la documentación acompañada con su escrito de interposición al recurso de reposición fuese valorada y tenida en cuenta a la hora de resolverse en vía administrativa, sin que su aportación en dicho momento fuese obstáculo insalvable para hacerlo. (...) si en vía económico-administrativa y en vía judicial es posible aportar la documentación que el actor estime procedente para impugnar una resolución tributaria, parece mucho más lógico que pueda hacerse antes en el discurrir procedimental y aportarse en el primero de los medios de impugnación que pueden ejercitarse”*⁶.

Parece también pertinente indicar ahora que esta doctrina jurisprudencial encuentra su fundamento normativo en el artículo 56.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que permite a la parte interesada presentar, junto con la demanda, toda la documentación que disponga para acreditar su derecho. Disposición normativa esta a partir de la cual el Tribunal Supremo ha fallado que *“[...] si esto es así en vía jurisdiccional, con más razón debe ser así cuando la documentación se aporta en sede de recurso de reposición”*⁷.

En ese mismo sentido se pronuncia igualmente la reciente Sentencia 1362/2018 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de fecha 10 de septiembre de 2018, al confirmar la jurisprudencia relativa a la posibilidad de alegar o probar en vía revisora (FJ 3):

“[...] Consideramos posible, en efecto, que quien deduce una reclamación económico-administrativa presente ante los tribunales económico-administrativos aquellas pruebas que no aportó ante los órganos de gestión tributaria que sean relevantes para dar respuesta a la pretensión ejercitada, sin que el órgano de revisión pueda dejar de

⁶ Énfasis del Ararteko.

⁷ Véase, al efecto, la Sentencia del tribunal Supremo de 24 de junio de 2015 (recurso de casación 1936/2013).

valorar –al adoptar su resolución– tales elementos probatorios. Todo ello, con una única excepción: que la actitud del interesado haya de reputarse abusiva o maliciosa y así se constate debida y justificadamente en el expediente.

La respuesta expresada es, obvio es decirlo, resultado de la configuración legal del procedimiento económico-administrativo y de nuestra jurisprudencia (que ahora confirmamos) en relación con la extensión y límites de la revisión, tanto en sede económico-administrativa, como en vía jurisdiccional, supuestos ambos en los que las facultades de los órganos competentes (administrativos en el primer caso, judiciales en el segundo) deben cabalmente enderezarse a la plena satisfacción de las pretensiones ejercitadas mediante la adopción de una resolución ajustada a Derecho en la que aborden todas las cuestiones – fácticas y jurídicas– que resulten necesarias para llegar a aquella decisión”

El Alto Tribunal añade, asimismo, que **los límites de la revisión administrativa “constituyen una excepción al principio general de la plenitud de la cognición a efectos de dispensar debidamente la tutela pretendida, al comportamiento abusivo o malicioso debe constatarse debidamente en los procedimientos correspondientes y aparecer con una intensidad tal que justifique la sanción consistente en dejar de analizar el fondo de la pretensión que se ejercita”.**

Por todo lo dicho, este Ararteko no considera erróneo sostener que si la Administración tiene conocimiento de determinada documentación, que acredita de manera fehaciente el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa, debería ser tenida en consideración, sin que el hecho de su presentación en la fase de recurso pueda conllevar su inadmisión por no haberla presentado antes; máxime en supuestos como el presente en el que la falta de presentación puede estar relacionada con el trastorno mental que padece. Y ello, entre otros aspectos, porque no cabría entender de otra manera el derecho a la tutela judicial efectiva, proclamado por el art. 24.2 de la Constitución española, de cuyo contenido se infiere el derecho a utilizar todos los medios de prueba pertinentes para la defensa de los intereses y pretensiones de la parte interesada. De ahí que, tal y como se ha señalado en líneas precedentes, si cabe hacer uso de nuevos medios probatorios en sede judicial, con más razón debe ser posible su presentación en sede administrativa de reposición.

A todo lo expuesto en esta consideración tercera cabría añadir, además, que el **principio antiformalista** –el cual ha de guiar toda actuación de la Administración– exige que la forma se encuentre subordinada a la defensa y garantía de los intereses generales.

3. En conclusión, la promotora de la queja aportó la documentación probatoria oportuna en fase de recurso de reposición, la cual fue inadmitida por no aportar el informe médico cuando se cursó la baja laboral. Y ello a pesar de la doctrina jurisprudencial apuntada en la consideración segunda que permite la aportación de documentos nuevos en fase de recurso, evolucionando así de la clásica doctrina de la jurisdicción administrativa meramente revisora hacia una jurisdicción garantista; más acorde esta última con los artículos 24 y 103 de la Constitución.

A la luz de lo expuesto, cabría haberse aceptado el documento aportado en vía de recurso. A ello se añade que, del contenido del mismo, se infiere que hubo causa justificada para el rechazo al empleo, circunstancia prevista en el artículo 28.1, letra i, de la Ley 18/2008, por lo que no se incurrió en causa de extinción. Entender que en estas circunstancias existe causa de extinción sin aceptar el documento presentado en fase de recurso y sin llevar a cabo ninguna otra actuación de comprobación no responde a los principios de una buena administración. En ese sentido apunta la Sentencia del Tribunal Supremo del 3 de noviembre de 2015, de lo Contencioso-administrativo (Rec. 396/2014), en su fundamento jurídico segundo: “[...] Cabe significar que los principios de transparencia y buena administración exigen de las autoridades administrativas que motiven sus decisiones y que acrediten que se adoptan con objetividad y de forma congruente con los fines de interés público que justifican la actuación administrativa, tomando en consideración todas aquellas circunstancias que conforman la realidad fáctica y jurídica subyacente”. Subraya, asimismo, el Alto Tribunal que *“el principio de transparencia y el deber de buena administración, cuyo carácter es imperativo y vinculante, se infiere del artículo 103 de la Constitución”*.

Por todo lo dicho, 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, se eleva al Departamento de Empleo y Políticas Sociales la siguiente

SUGERENCIA

El Ararteko sugiere la revisión de la resolución por la que Lanbide acuerda extinguir la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos, por estimar que existe causa justificada para darse de baja voluntaria en el empleo.