



Resolución 2021R-1796-20 del Ararteko, de 13 de julio de 2021, por la que recomienda al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, que revise una suspensión de la renta de garantía de ingresos y de la prestación complementaria de vivienda por entender que el titular de prestaciones no ha incumplido una obligación y ha actuado con la diligencia exigible.

Antecedentes

1-. El Ararteko admitió a trámite una queja promovida por un ciudadano en la que solicitaba la intervención de esta institución con motivo de su desacuerdo con la suspensión, por parte de Lanbide, de su renta de garantía de ingresos (RGI) y prestación complementaria de vivienda (PCV).

La causa por la que el organismo autónomo de empleo suspendió el abono de sus prestaciones, recogida en la resolución del 22 de agosto de 2020 - 2020/REV/040173-, fue el incumplimiento del artículo 12.1.i del Decreto 147/2010, es decir, la de no colaborar con la administración.

Concretamente, Lanbide entendió que el reclamante no ha explicado suficientemente -y documentalmente- por qué había 6 personas empadronadas en la vivienda en la que éste reside. Se señala en el grueso de la resolución que: *"no ha aportado la distribución de la vivienda mediante documento oficial o declaración jurada de esa distribución por parte del propietario, al no figurar en la nota simple del Registro de la Propiedad presentada. En la actualidad figuran empadronadas 6 personas y no es posible determinar las unidades de convivencia"*.

En este mismo sentido, el organismo autónomo emitió previamente un trámite de audiencia en el que se requería la aportación de la Nota Simple del Registro de la Propiedad, a la vez que se especificaba que, en el caso de que la distribución de la vivienda no se detallara en dicho documento, se aportara un documento oficial o declaración jurada del propietario sobre la distribución de los espacios de la vivienda.

Según afirmó el reclamante en su escrito de queja, aportó un documento en fase de trámite de audiencia (TA) -número de registro 2020/153633- en el que detalló la distribución de las habitaciones de la casa. El Ararteko ha tenido





acceso a este justificante pero en el mismo no se detallan los documentos concretos que se han adjuntado. Exactamente, asegura el interesado que explicó que él hace uso de una habitación que subarrienda a otra persona, el arrendatario de la casa; añadía que este último vive en una habitación y su hijo en otra; finalmente, manifestó que en una cuarta habitación vive un ciudadano de origen pakistaní con el que el reclamante apenas tiene relación.

Con fecha del 9 de septiembre de 2020 el promotor de la queja recurrió en reposición la citada suspensión, así como pidió la reanudación del abono de sus prestaciones. De nuevo, tampoco en este justificante -número de registro 2020/254185 de Lanbide- consta la documentación concreta que se aporta además del recurso; no obstante, en esta ocasión, el reclamante hizo constar en el grueso del recurso la documentación que acompañaba su escrito. Así es como se puede concluir que aportó, además del propio escrito de recurso, una copia del certificado de empadronamiento de todos los convivientes y una pequeña reseña manuscrita en la que negaba conocer a 4 de las personas empadronadas en su vivienda -enumeraba el nombre, apellidos y número de identidad de estas personas-.

2-. Con el fin de dar el trámite adecuado a la queja planteada, esta institución emitió una petición de información dirigida a la directora general de Lanbide, en la que se solicitó información sobre la base legal en la que se sostiene dicho organismo para pedir esta documentación, sobre las personas empadronadas en la casa, a quien ostenta la posición de subarrendador de una habitación de la misma, así como sobre la causa por la cual se había considerado que no son suficientes los documentos que había aportado el interesado.

3-. Mediante informe emitido al efecto por el director general de Lanbide se informaba de lo siguiente:

“Con fecha 20 de abril de 2020 se requiere al titular, Don xxxx xxxx, al objeto de que presente diversa documentación entre la que se solicita Nota Simple del Registro de la Propiedad donde conste la distribución de la vivienda y en caso de no poder aportar esta, deberá presentar documento oficial o declaración jurada de esa distribución por parte del propietario de la vivienda. El 22 de agosto de 2020, se emite resolución por la cual se acuerda suspender temporalmente la prestación con fundamento en que no se ha presentado en plazo la documentación requerida.





(...)

El 4 de septiembre presenta recurso de reposición, en la que presenta diversa argumentación por la que, en opinión del recurrente, no debería suspenderse la ayuda. Sin embargo, la ley es clara en este sentido al prescribir que deberá presentar la documentación en el plazo de 10 días, y no cabe hacer alusiones genéricas como que desconoce las unidades convivenciales de su domicilio, así como la distribución exacta de la vivienda.

En los motivos alegados por el recurrente, dice haber presentado en fase de trámite de audiencia la distribución de la casa. Sin embargo, del examen de la documentación presentada cabe constatar que, tanto la nota simple presentada como el padrón han sido presentados fuera de plazo. En concreto, la nota simple de la propiedad ha sido presentada el día 22 de junio del 2020, y el padrón tiene fecha del 20 de octubre del 2020 (actuación completamente extemporánea).

(...)

Argumentos más que suficientes para concluir que Lanbide ha actuado acorde a derecho al suspender la ayuda.

Posteriormente, por resolución de 22 de noviembre de 2020, de la directora general de Lanbide, se reanudan las prestaciones con fecha 10 de septiembre de 2020, abonándose los correspondientes atrasos.”

Entendiendo, por tanto, que se disponen de los elementos de hecho y de Derecho necesarios, se procede a la emisión de las siguientes:

Consideraciones

1-. Lanbide ha procedido a suspender las prestaciones de RGI y PCV del aquí reclamante con causa en la falta de aportación en plazo de determinada documentación. Esta suspensión ha supuesto que el reclamante careciera de ingresos durante los meses de agosto, septiembre y octubre de 2020; aunque finalmente se reanudó el abono, no se ha ingresado la cuantía correspondiente al mes de agosto. Así mismo, la suspensión será computada, si hubiera algún otro incumplimiento de obligaciones antes de la fecha de renovación de las prestaciones, a efectos de la extinción prevista en el artículo 28.1.e) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre.





Con carácter previo a la emisión de estas consideraciones, con ánimo de aclarar la secuencia completa de los hechos, merece situar en el tiempo cada una de las actuaciones objeto de análisis, tanto aquellas efectuadas por el titular de prestaciones, como las provenientes del organismo autónomo de empleo:

-El 20 de abril de 2020 Lanbide requirió al reclamante que aportara diversa documentación relacionada con la vivienda, entre otros, el certificado de empadronamiento de todos los residentes de la casa, así como la Nota Simple del Registro de la Propiedad o documento que explicara la distribución de la vivienda y las unidades de convivencia (UC) que hacían uso de cada una de las estancias.

-En ese momento, con causa en la crisis sanitaria por la COVID-19, se limitó¹ la movilidad de las personas, se interrumpieron los plazos administrativos² y se cerró la atención al público de la mayoría de las administraciones, incluidas las oficinas de Lanbide y el Registro de la Propiedad.

-Los plazos administrativos no se reanudaron hasta el 1 de junio de 2020³ y el Registro de la Propiedad N° 01 de Bilbao reanudó la atención presencial con normalidad el 4 de junio de 2020⁴.

-El 22 de junio de 2020 el promotor de la queja aportó en su oficina de Lanbide una copia de la Nota Simple del Registro de la Propiedad de la vivienda en la que reside, además de una explicación detallada del uso, por parte de cada UC convivencial, de cada estancia de la casa. Esta información que ha proporcionado el interesado no es posible corroborarla ya que, como se ha dicho en los antecedentes de hecho, no consta, en el justificante emitido por la oficina en ese momento, los documentos concretos que se aportaron.

-Por resolución de la directora general de Lanbide fechado el 22 de agosto, el organismo autónomo de empleo suspendió el abono de las prestaciones del interesado con causa en no aportar la requerida documentación sobre la

¹ Artículo 7, sobre Limitación de la libertad de circulación de las personas, del Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria, y con ello la suspensión de los plazos administrativos.

² Disposición adicional segunda. Suspensión de plazos procesales.

³ Artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020.

⁴ Véase la Instrucción de 4 de junio de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre levantamiento de medidas adoptadas por la crisis sanitaria del Covid-19





distribución de la vivienda y no poder, por ello, determinar la composición de la UC del interesado. No hace alusión expresa al certificado de empadronamiento ni al resto de documentos contenidos en el TA previo, por lo que cabe deducir que ese fue el único documento que faltó por entregar.

-El 9 de septiembre de 2020 el promotor de la queja recurre en reposición la citada resolución. En el grueso del recurso explica las causas por las cuales no ha podido aportar una copia de la nota simple en el plazo de 10 días previsto en el TA, inherentes, en su mayoría, a las dificultades propias de la situación excepcional vivida durante y tras el estado de alarma. También muestra su desacuerdo con que Lanbide le exija explicar la distribución de la vivienda y su uso por parte de las distintas personas empadronadas en la misma por ser él mero subarrendatario de una habitación; finalmente, aporta junto a su recurso un certificado de empadronamiento de todos los miembros de la casa, así como una lista de las personas que, aunque estén empadronadas allí, él niega conocer.

2-. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente y sin que lo contrario haya sido acreditado en el informe emitido por Lanbide, el reclamante aportó el día 22 de junio de 2020 la Nota Simple del Registro de la Propiedad. En ese mismo momento, según afirma, detallo cuál era la distribución de la vivienda y el uso de cada instancia.

Esta fue la respuesta al TA y requerimiento de documentación emitido por Lanbide en abril de 2020, en pleno estado de alarma.

En opinión del Ararteko, todas las administraciones deberían tener en cuenta las enormes dificultades que todas y todos los ciudadanos estamos sufriendo por la situación de crisis sanitaria tan excepcional que estamos viviendo, y que ha supuesto un cambio sustancial en la forma de relacionarnos con la administración. En todo caso, según el artículo 73.3 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC): "A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y 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 plazo⁵".

⁵ El subrayado es nuestro.



El Ararteko recibió numerosas quejas relacionadas con la brecha digital, las cuales se analizaron en la Recomendación general del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 2020. *Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19*⁶.

El agravio afectó y está afectando especialmente a algunos colectivos, los cuales, por determinadas circunstancias, tales como la exclusión económica y social, la barrera lingüística, la edad, o en general, el poco manejo de las nuevas tecnologías, percibieron aún más los impedimentos en cuanto al acceso a los servicios de la administración.

Por ello, con el fin de evitar que la ya de por sí difícil situación actual de las familias empeore por una interpretación demasiado estricta de la normativa en vigor, esta institución ha insistido en que es conveniente realizar una lectura más flexible de las distintas actuaciones de las ciudadanas y ciudadanos con respecto a sus relaciones con la administración.

El trámite de audiencia previo a la resolución de suspensión se emitió, según el informe de la propia Lanbide, el 20 de abril de 2020. El reclamante respondió a dicho requerimiento el 22 de junio. Durante los 2 meses y medio anteriores a esa fecha –desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 1 de junio del mismo año– las oficinas de Lanbide permanecieron cerradas al público. Aunque existía la posibilidad de realizar trámites y aportar documentación de forma telemática mediante la web de Lanbide, es importante recordar que la posibilidad de relacionarse telemáticamente con las distintas administraciones está prevista en la normativa como un derecho, y no un deber, de las personas administradas. Así se desprende del artículo 13 de la LPAC, que sostiene que los y las usuarias tienen derecho: *“a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración. (...)”*

En cualquier caso, cuando se reanudó la atención presencial en las oficinas de Lanbide, el 1 de junio de 2020, el reclamante no estaba en posesión del documento exigido, ya que no la pudo obtener hasta el 21 de junio de 2020, fecha en la que fue atendido en el Registro de la Propiedad. El interesado ha

⁶ Disponible en: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/2_5057_3.pdf



explicado en su recurso que tan pronto como estuvo en posesión de este documento, el día 22 de junio, aportó una copia en su oficina de Lanbide – registro 2020/153633-.

Señala el informe emitido por Lanbide en contestación a la petición de información de esta institución que el reclamante tampoco aportó un certificado de empadronamiento en plazo, ya que el que consta en el expediente está fechado el 20 de octubre. Sin embargo, de la documentación que el reclamante ha aportado a su escrito de queja se desprende que aportó un certificado junto con el recurso potestativo de reposición. Igualmente, en ese mismo recurso hizo alusión a que en octubre de 2019, cuando se trasladó a vivir a esta vivienda, ya aportó el certificado de empadronamiento colectivo y que de nuevo se le requirió en diciembre de 2019, en el contexto de su solicitud de renovación de prestaciones –solicitud con número de registro 2019/368790 y ampliación de documentación con número de registro 2019/368963, ambos del 13 de diciembre de 2019-.

Igualmente, a juicio de esta institución, Lanbide debe tener en cuenta la documentación que se ha adjuntado al recurso potestativo de reposición formulado el 9 de septiembre. Esto es acorde al posicionamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia 1228/2010 de 17 de marzo de 2010⁷, relativa a 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.

Así, en el fundamento jurídico sexto de esta sentencia, el tribunal manifiesta que:

“En la resolución judicial recurrida 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, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En contra de lo afirmado por la resolución que

⁷ ECLI:ES:TS:2010:1228.

Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/7aa2eb783af8ffdf/20100331>

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.”⁸

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 precedente artículo 112 de la Ley 30/1992, que reproduce actualmente el párrafo primero del artículo 118.1⁹ de la LPAC. De este modo, salvado el principio de congruencia y la imposibilidad de empeorar

⁸ El subrayado es nuestro.

⁹ 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”.

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

En esta línea, resulta también oportuno referirse a la Sentencia del Tribunal Supremo 1509/2017, de 20 de abril de 2017¹⁰, en la que el Alto Tribunal, basándose en la doctrina sentada en las resoluciones de 11 de febrero de 2010, concluye de manera categórica en su fundamento jurídico cuarto que *“por lo tanto 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”*.

3-. Así mismo, el reclamante ha presentado un recurso potestativo de reposición el 9 de septiembre de 2020, recurso que, a fecha de la emisión de esta resolución del Ararteko, aún no ha sido resuelto. Por lo tanto, Lanbide no cumpliría el plazo que el art. 124 de la LPAC establece para ello.

En este sentido, se ha podido comprobar por nuestra experiencia en la tramitación de expedientes de queja en los que se incorpora un recurso potestativo de reposición que, actualmente, los plazos para la resolución de recursos no siguen la senda de mejora de los últimos años, probablemente debido a la mayor cantidad de personas solicitantes de RGI así como de recursos interpuestos en este contexto de crisis económica derivada de la pandemia de salud.

En cualquier caso, se sigue valorando la necesidad de que se acorte el plazo de resolución y se adecue a lo previsto en la normativa general de procedimiento administrativo.

4-. Sobre la documentación que pide el organismo autónomo de empleo, aquella relativa a la distribución de las estancias de la casa, número de

¹⁰ ECLI:ES:TS:2017:1509.

Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/feb4fdfa1ea3a9e6/20170428>



habitaciones, las personas empadronadas en la misma y la determinación de cada unidad de convivencia, esta institución ha emitido algunas consideraciones previamente en otros expedientes de características similares¹¹.

En este caso, al igual que en aquellos, el organismo autónomo de empleo no ha especificado en la resolución de suspensión el precepto legal o requisito concreto que vendría a incumplir la circunstancia de que existan más personas empadronadas en la vivienda que habitaciones tiene ésta. Lanbide tampoco ha hecho referencia al precepto legal específico en el informe dirigido al Ararteko.

En opinión del Ararteko, el hecho de que el número de personas inscritas en el padrón de un domicilio supere el de habitaciones disponibles puede ser un indicio de que haya alguna anomalía, por lo que la administración puede llevar a cabo actuaciones para verificar el cumplimiento o no, de los requisitos. Sin embargo, no es suficientemente garantista que se suspenda, deniegue o se declare desistida una solicitud por el simple hecho de constatar que hay más personas inscritas en el padrón que número de habitaciones en una misma vivienda, sin ninguna otra indagación o comprobación.

Por el contrario, en este caso, Lanbide ha concluido que la existencia de otras personas inscritas en el padrón de la vivienda conlleva un incumplimiento de una obligación, sin llevar a efecto otra indagación ni aceptar las alegaciones del reclamante sobre la composición de su UC.

A juicio de esta institución, es importante tener en cuenta que el reclamante constituye una unidad de convivencia unipersonal y es, a su vez, subarrendatario de una habitación, por lo que la organización y gestión de las diferentes habitaciones que contiene la vivienda están fuera de su ámbito de decisión.

5-. A modo de conclusión, en opinión del Ararteko, Lanbide ha emitido un requerimiento de documentación que no tiene un amparo legal suficiente en cuanto a los requisitos que debe acreditar cumplir con el objeto del reconocimiento o mantenimiento de la RGI. Si bien la composición de la UC es

¹¹ Véase, por ejemplo, la Resolución 2018R-2785-17 del Ararteko, de 21 de junio de 2018, por la que recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise una declaración de desistimiento de la solicitud del derecho a la prestación de Renta de Garantía de Ingresos y a la Prestación Complementaria de Vivienda.

Disponible en: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4568_3.pdf





un hecho que cada titular puede y debe acreditar, la distribución de las habitaciones de una casa y las personas empadronadas en la misma, son dos datos que escapan del ámbito de decisión de quien ostenta el papel de mero subarrendador de una habitación. Por otro lado, la aportación de la documentación antes de la resolución del procedimiento de revisión y de nuevo junto al recurso potestativo de reposición permite concluir que la diligencia del promotor de la queja ha sido la exigida y que Lanbide ha tenido acceso a la información necesaria para valorar el cumplimiento de los requisitos por su parte.

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, se eleva al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno vasco la siguiente

RECOMENDACIÓN

El Ararteko recomienda a Lanbide que revise, en atención a las anteriores consideraciones, la resolución que suspende la Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda del promotor de la queja, con los efectos económicos que deriven de tal decisión.

