



Resolución 2022NI-1082-21 del Ararteko, de fecha 21 de febrero de 2022, por la que se concluye la actuación del Ararteko y se recuerda al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco el deber de motivar las resoluciones extintivas de derechos.

Antecedentes

1.- Una ciudadana ha acudido al Ararteko y ha mostrado su disconformidad con la extinción, por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, de su derecho a la renta de garantía de ingresos (RGI) y la prestación complementaria de la vivienda (PCV), así como con la denegación de las solicitudes de reconocimiento de las prestaciones presentadas con posterioridad.

Con carácter previo a la extinción, mediante resolución de fecha 20 de marzo de 2020, Lanbide resolvió la suspensión de sus prestaciones con causa en una salida fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) por un periodo superior al derecho de cobro de la RGI, en aplicación del artículo 43.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (Decreto 147/2010) por incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 12.2.a) del mismo cuerpo normativo.

A su regreso, en fecha 23 de abril de 2021, la reclamante solicitó la reanudación de sus prestaciones.

Posteriormente, Lanbide extinguió sus prestaciones mediante resolución de fecha 24 de abril de 2021 (con efectos desde el 01/04/2021). Entre los motivos de extinción, se señala el mantenimiento de una situación de suspensión por periodo continuado superior a 12 meses, en aplicación del artículo 28.1.d) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en su redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley 18/2008).

El 14 de mayo de 2021 la reclamante presentó un recurso potestativo de reposición contra dicha resolución de extinción. En el mismo mostraba su desacuerdo con los motivos de la extinción, así como con la fecha de sus efectos. En este sentido, la recurrente alegaba que su derecho a las prestaciones llevaba suspendido desde el mes de marzo de 2020 por una salida fuera de la CAPV y, por



tanto, que a la fecha de la extinción ya había cumplido un año sin percibir las prestaciones.

Asimismo, en dicha fecha (14/05/2021), solicitó de nuevo la reanudación de sus prestaciones, pese a que en ese momento éstas ya se encontraban extinguidas.

Mediante resolución de 27 de mayo de 2021, Lanbide acordó la denegación de su solicitud de prestaciones de 23 de abril de 2021, con base en el incumplimiento del requisito de constituir una unidad de convivencia (UC) como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, según lo dispuesto en el artículo 16.a) de la Ley 18/2008 en relación con el artículo 9.1 del Decreto 147/2010, al haber perdido la residencia efectiva por salida al extranjero desde el 22/02/2020 al 23/03/2021, recuperando la residencia efectiva el 23/03/2021.

En fecha 25 de junio de 2021 la promotora interpuso un recurso potestativo de reposición contra dicha resolución de denegación de prestaciones, en el que adjuntó certificados de empadronamiento que probaban su residencia efectiva en la CAPV durante 5 años continuados en los últimos 10. El 12 de julio de 2021 adjuntó a dicho recurso los certificados que faltaban por presentar.

Asimismo, el 25 de junio de 2021 Lanbide desestimó el recurso de reposición interpuesto por la recurrente el 14 de mayo de 2021 contra la resolución de extinción de prestaciones de fecha 24 de abril de 2021, entendiendo que la resolución de suspensión por salida fuera de la CAPV no había sido recurrida, convirtiéndose así en un acto administrativo firme e inatacable; y que durante un periodo superior a 12 meses las prestaciones se habían mantenido en todo momento suspendidas. Por tanto, estima que la extinción de la RGI es correcta y ajustada a derecho.

Con posterioridad, el 16 de junio de 2021 la promotora de la queja presentó una nueva solicitud de reconocimiento de prestaciones.

Mediante resolución de 23 de octubre de 2021, Lanbide acordó denegar de nuevo su solicitud, pero en esta ocasión con motivo de tener la RGI extinguida, no pudiendo volver a solicitarla hasta el 01/04/2021.

Finalmente, mediante resolución de 25 de octubre de 2021, Lanbide desestimó el recurso de reposición formulado por la reclamante el 25 de junio de 2021 contra la resolución de denegación de la solicitud de reconocimiento de prestaciones de fecha 23 de abril de 2021, alegando que, durante la tramitación del recurso se había percatado que la resolución de extinción de 24 de abril de 2021, previa a la resolución de denegación, conllevaba la imposibilidad de volver a solicitar la RGI hasta transcurrido un año desde la fecha de extinción, en aplicación del artículo

28.3 de la Ley 18/2008. Por tanto, al tener la extinción efectos desde el 01/04/2021, la recurrente no podría acceder de nuevo a la RGI hasta el 01/04/2022, teniendo que denegar todas las solicitudes presentadas con anterioridad a tal fecha, sin ni siquiera entrar a valorar el cumplimiento de requisitos para acceder a la prestación.

Además, en dicha resolución se alega que como en la resolución de denegación de prestaciones del 27 de mayo de 2021 no se había informado a la interesada de la imposibilidad de volver a solicitar la RGI durante un año, se emitió un trámite de audiencia, que fue notificado el 11 de octubre de 2021, con el objeto de comunicarle dicho hecho.

2.- Tras examinar las cuestiones planteadas en el expediente de queja, el Ararteko se dirigió al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco respecto a la resolución de denegación de prestaciones de fecha 27 de mayo de 2021, con el objeto de trasladarle que, pese a que la interesada no cumplía el requisito de acreditar 3 años de empadronamiento y residencia efectiva anteriores a la solicitud de reconocimiento de la prestación, sí que acreditaba el requisito de empadronamiento y residencia efectiva durante 5 años continuados en los últimos 10, tal y como exige el artículo 16 de la Ley 18/2008. Por ello, el Ararteko solicitó a dicho Departamento toda la información de la que dispusiera sobre el asunto.

3.- En respuesta a la petición de información, el Departamento de Trabajo y Empleo envió al Ararteko respuesta de la directora general de Lanbide, en la que declara que la resolución de extinción de prestaciones del 24 de abril de 2021 se fundamenta en que la RGI de la reclamante permaneció durante más de 12 meses en situación de suspensión, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 28.1.d) de la Ley 18/2008.

La causa que motivó la resolución de suspensión de prestaciones previa del 20 de marzo de 2020 fue el incumplimiento de los compromisos adquiridos en el convenio de inclusión, por una salida fuera de la CAPV por un periodo superior al derecho de cobro de la RGI. Dicha resolución fue correctamente notificada, sin que está fuera recurrida, convirtiéndose, por tanto, en un acto administrativo firme e inatacable.

Transcurridos más de 12 meses desde la fecha de la suspensión, durante los cuales la prestación se mantuvo suspendida en todo momento, Lanbide procedió a acordar la extinción de la RGI.

A este respecto, Lanbide entendió que la imposibilidad alegada por la reclamante de regresar a la CAPV con anterioridad a la fecha en la que lo hizo por encontrarse

las fronteras de Argelia cerradas, no hacía prueba de que se tratase de una causa de fuerza mayor, ya que dispuso de un año entero para poder regresar.

Respecto a la resolución de denegación de prestaciones de fecha 27 de mayo de 2021, Lanbide alega idénticos motivos que los formulados en su resolución de 25 de octubre de 2021 de denegación del recurso, esto es, que durante la tramitación del recurso presentado, se percató de que la resolución de extinción de prestaciones del 24 de abril de 2021 conllevaba la imposibilidad de volver a solicitar la RGI en el periodo de un año desde la extinción, según lo establecido en el artículo 28.3 de la Ley 18/2008 y, por ello, todas las solicitudes presentadas con anterioridad a dicha fecha debían ser denegadas.

Además, refiere que como en la resolución de denegación de prestaciones del 27 de mayo de 2021 no se había informado a la interesada de la imposibilidad de volver a solicitar la RGI durante un año, se emitió un trámite de audiencia, que fue notificado el 11 de octubre de 2021, con el objeto de comunicarle dicho hecho y alegar lo que estimara oportuno.

Por último, informa de que la solicitud de prestaciones efectuada por la reclamante el 16 de junio de 2021 fue denegada a la luz de la imposibilidad de solicitar la RGI durante un año, es decir, hasta el 1 de abril de 2022, en aplicación del artículo 28.3 de la Ley 18/2008.

Consideraciones

1.- Lanbide ha resuelto acordar la extinción de las prestaciones de la beneficiaria porque entiende que ha incurrido en el supuesto previsto en el artículo 28.1, sobre causas de extinción del derecho, de la Ley 18/2008, que establece *“d) Mantenimiento de una situación de suspensión por periodo continuado superior a doce meses”*.

Con posterioridad a la extinción, ha comunicado a la reclamante la imposibilidad de volver a solicitar de nuevo la RGI hasta el 01/04/2022, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 28.3 de la Ley 18/2008 *“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."

2.- A juicio del Ararteko, la actuación de Lanbide en el presente expediente de queja no ha sido incorrecta, al haberse aplicado los preceptos legales previstos en la normativa para este tipo de supuestos.

En este sentido, las prestaciones de la reclamante se mantuvieron suspendidas ininterrumpidamente desde el 20/03/2020 (fecha de la resolución de suspensión) hasta el 23/04/2021 (fecha en la que comunicó a Lanbide su regreso a la CAPV y solicitó la reanudación), lo que suma un total de 1 año y 34 días. Por tanto, resulta conforme a Derecho la aplicación del artículo 28.1.d) de la Ley 18/2008, esto es, la extinción de la RGI por mantenimiento de una situación de suspensión superior a 12 meses.

Además, según el artículo 28.3 de la Ley 18/2008, cuando la extinción esté asociada al supuesto de suspensión previsto en el artículo 28.1.d), la persona titular no podrá volver a solicitar la RGI por un periodo de un año a contar desde la fecha de extinción. Por consiguiente, la imposibilidad de que la recurrente solicite de nuevo la RGI durante el periodo de un año desde los efectos de la extinción (hasta el 01/04/2021) también se estima correcta, ya que la normativa prevé expresamente dicha consecuencia.

3.- No obstante lo anterior, tras el análisis exhaustivo de todas las actuaciones de Lanbide en el presente expediente, así como de los trámites efectuados por la reclamante, el Ararteko estima de interés poner de relieve una serie de cuestiones en las que valora que existe margen de mejora.

3.1.- La suspensión se debió a una salida fuera de la CAPV durante un periodo superior al de derecho de cobro de la RGI.

A este respecto, cabe decir que la reclamante comunicó previamente su salida de la CAPV en su oficina de Lanbide, que debía tener una duración desde el 23/02/2020 hasta el 30/04/2020. No obstante, según refiere, debido al cierre de fronteras de Argelia provocado por la pandemia de la COVID-19, no pudo regresar hasta el 23 de marzo de 2021, es decir, casi un año después de la fecha prevista.

Lanbide considera que el cierre de fronteras de Argelia no supone una causa de fuerza mayor, al entender que a lo largo del año en que estuvo en su país pudo haber regresado a la CAPV en algún momento.

En este sentido, se debe señalar la situación excepcional que estamos viviendo con motivo de la pandemia provocada por la COVID-19, que afecta particularmente y

de manera más grave a determinados colectivos por su situación de dificultad económica y social. En opinión del Ararteko, las administraciones públicas, aparte de las razones objetivas alegadas por la ciudadanía (en este caso, el cierre de fronteras), también deberían tener en cuenta las razones subjetivas subyacentes, esto es, el miedo que ésta provocando el contexto actual de crisis sanitaria en las personas debido, en gran parte, a la información difundida en los medios de comunicación, a la hora de evaluar las distintas actuaciones de la ciudadanía respecto a sus relaciones con la administración. Concretamente, y en relación con el supuesto que nos ocupa, el incumplimiento incurrido por la reclamante se encuentra, a nuestro entender, estrechamente vinculado a la situación de pandemia y al miedo e incertidumbre que dicha epidemia mundial genera en la ciudadanía.

3.2.- Como se ha mencionado, la resolución de extinción de prestaciones del 24 de abril de 2021 se fundamenta, principalmente, en el mantenimiento de una situación de suspensión por periodo continuado superior a doce meses, en aplicación del artículo 28.1.d) de la Ley 18/2008.

No obstante, dicha resolución no menciona en ningún momento que la extinción producida por dicho motivo implique la imposibilidad de volver a solicitar la RGI hasta transcurrido el periodo de un año desde la extinción, en base a lo dispuesto en el artículo 28.3 de la Ley 18/2008.

Asimismo, se debe resaltar que la resolución de denegación de reconocimiento de prestaciones de fecha 27 de mayo de 2021 tampoco hace mención alguna a dicha imposibilidad, sino que basa la denegación en que la interesada no cumple el requisito sobre constitución de una UC previsto en el artículo 16.a) de la Ley 18/2008 en relación con el artículo 9.1 del Decreto 147/2010.

Tal como ha reconocido Lanbide, no fue hasta la tramitación del recurso de reposición interpuesto por la reclamante el 25 de junio de 2021 contra esa resolución de denegación, cuando se dio cuenta de que la resolución de extinción del 24 de abril de 2021 conllevaba a su vez la imposibilidad de solicitar la RGI durante un año.

Con el objeto de subsanar esta carencia de información, Lanbide emitió un trámite de audiencia, que fue notificado el 11 de octubre de 2021, para comunicarle dicho hecho y que así pudiera presentar las alegaciones que estimara oportunas.

Pese a que la normativa aplicable prevea que la extinción por mantenimiento de una suspensión por un periodo superior a doce meses tenga como consecuencia la imposibilidad de solicitar la RGI durante un año, el Ararteko opina que Lanbide podía haber actuado de una manera más garantista, conforme a la exigencia de

motivación de los actos administrativos, y haber incluido dicha consecuencia junto con su previsión normativa en la resolución de extinción del 24 de abril de 2021, así como en la resolución de denegación de reconocimiento de las prestaciones del 27 de mayo de 2021.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas “1. *Séran motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derechos: a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos*”. Asimismo, los artículos 84.2 y 88.3 del mismo cuerpo normativo establecen que las resoluciones que pongan fin al procedimiento deberán ser motivadas.

Por su parte, el artículo 55.2 del Decreto 147/2010 dispone que la resolución de extinción deberá ser motivada.

El Ararteko ya se ha pronunciado sobre la importancia de motivar las resoluciones limitativas de derechos en la [Recomendación general del Ararteko 1/2014, de 20 de enero. Necesidad de motivación de las resoluciones limitativas de derechos por parte de Lanbide](#)⁴, así como en su [Informe-Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda por parte Lanbide, 2017](#).⁵

El fin de toda motivación es conceder a la persona afectada la posibilidad de tener pleno conocimiento sobre los motivos que conducen a la resolución de la Administración y poder presentar alegaciones eficaces ante la misma, para así evitar generar situaciones de indefensión.

Por tanto, la motivación ha de consistir en un relato de hechos y una justificación jurídica de las medidas adoptadas a través de la resolución.

El Ararteko entiende que, en el caso que nos ocupa, Lanbide podía haber actuado con mayor diligencia, ya que pese a haber incluido el precepto legal en el que se fundamenta la extinción (artículo 28.1.d) de la Ley 18/2008), omitió la referencia al fundamento de derecho por el cual se aplica la consecuencia de no poder solicitar la prestación durante un año (artículo 28.3 del mismo cuerpo normativo).

El trámite de audiencia cursado a la reclamante con posterioridad no resulta suficiente para subsanar el defecto del que adolecían las resoluciones anteriores.

En consecuencia, se estima que la falta de mención del artículo 28.3 de la Ley 18/2008 tanto en la resolución de extinción como en la de denegación de

⁴ Disponible en: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3269_3.pdf

⁵ Disponible en: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4199_3.pdf

reconocimiento de la prestación generó una expectativa legítima de poder volver a percibir la prestación en la reclamante, según lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso [Čakarević contra Croacia](#)⁶.

3.3.- Por último, se debe señalar que las distintas actuaciones llevadas a cabo por Lanbide en el presente expediente de RGI, así como su repuesta a los trámites efectuados por la recurrente, generaron una situación de gran confusión en ésta última.

El hecho de que la resolución de extinción de prestaciones de fecha 24 de abril de 2021 no mencionase la imposibilidad de volver a solicitar la RGI hasta transcurrido un año (01/04/2022), provocó que la interesada solicitase nuevamente las prestaciones con anterioridad a tal fecha.

Asimismo, el que la resolución de denegación de prestaciones de fecha 27 de mayo de 2021 se fundamentase en que la reclamante no cumplía el requisito de constituir una UC con un año mínimo de antelación debido a la pérdida de la residencia efectiva por su salida de la CAPV hizo que la reclamante creyese que, al cumplir con el requisito de empadronamiento y residencia efectiva en la CAPV durante 5 años continuados en los últimos 10, podía acceder a las prestaciones mediante esa vía y que recabase los correspondientes certificados de empadronamiento.

Todo ello, generó confusión en la interesada respecto a las acciones que debía realizar, y le condujo a realizar acciones en vano, que, a juicio de esta institución, podían haberse evitado. El análisis pormenorizado que contiene la presente resolución permite concluir al Ararteko que no se ha ofrecido una información y atención a la ciudadanía como es exigible en un servicio público, provocando un elevado grado de confusión e incertidumbre.

Por todo lo anterior, 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 ha considerado oportuno recordar al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco lo siguiente.

⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencia de 26 de abril de 2018. Caso Čakarević contra Croacia. *Application no.* 48921/13. Disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-182445>



Conclusiones

El Ararteko recuerda el deber de motivar todas las resoluciones extintivas del derecho a la RGI de las personas y, en particular, la necesidad de incluir en las mismas todas las consecuencias que de ellas deriven junto con su correspondiente fundamentación jurídica.

Y estima que la atención e información que se ha ofrecido a esta ciudadana presenta un margen de mejora, que debería ser objeto de reflexión para evitar que en un futuro se repitan las carencias observadas.