



Resolución 2014R-2339-13 del Ararteko, de 5 de noviembre de 2014, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco reconsidere la extinción de una Renta de Garantía de Ingresos.

Antecedentes

El día 4 de septiembre de 2013 se admitió a trámite una queja promovida por la señora XXX motivada por la suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos (RGI) por parte de Lanbide.

Según nos informó la reclamante, inició los trámites para el reconocimiento de la RGI el mes de noviembre de 2012. Por escrito de Lanbide de 8 de febrero de 2013 se le requirió la entrega de:

- *“Otros documentos DATOS ECONÓMICOS: declaración del último trimestre de 2012 de la actividad profesional realizada.”*

Según consta en la documentación aportada por la reclamante, se dio cumplimiento al trámite el 25 de febrero.

Por resolución de 22 de marzo de 2013 se procedió al reconocimiento de la RGI y se abonaron los atrasos correspondientes.

Por resolución de 19 de abril, Lanbide resolvió suspender el derecho. Al parecer, la causa para ello se originó en el hecho de causar baja en el régimen de autónomos los meses de enero y febrero de 2013.

Ante la disconformidad con la resolución de suspensión, la reclamante interpuso recurso potestativo de reposición el 8 de mayo en el que exponía que la baja del régimen de autónomos en esos dos meses se debía a la falta de trabajo y tenía como fin evitar el agravamiento de la situación económica de la unidad de convivencia.

La reclamante volvió a darse de alta en el régimen de autónomos el mes de marzo cuando aún desconocía si su solicitud de reconocimiento de la RGI había sido aceptada o denegada.





Finalmente, por resolución de 13 de julio, notificada el 7 de agosto, se resolvió mantener el estado de suspensión. El día 6 de septiembre la reclamante interpuso un nuevo recurso potestativo de reposición.

Tras aceptar la queja en esta institución, el 26 de diciembre de 2013 se remitió a la Consejería de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco una petición de información en la que nos interesábamos por el estado del expediente de la reclamante.

Al no recibir respuesta dentro del plazo señalado, se remitió un requerimiento a la mencionada consejería el 11 de febrero de 2014.

Por último, el 1 de abril tuvo entrada en esta institución la respuesta al requerimiento de información.

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. La causa que motivó la suspensión se hace constar en las diferentes resoluciones de Lanbide de 19 de abril y 13 de julio respectivamente:
 - *"Baja voluntaria del régimen especial de trabajadores por cuenta propia sin acreditar pérdidas."*
2. De la documentación aportada por la reclamante, puede apreciarse que permaneció de baja durante los meses de enero y febrero de 2013. Sin embargo, el mes de marzo, y antes de conocer la resolución del reconocimiento de la RGI, la reclamante procedió nuevamente a darse de alta.

La causa de la baja temporal, se debió a la falta de trabajo y tenía como fin evitar el agravamiento de la situación de la unidad de convivencia.

Estos extremos fueron ya expuestos en los diferentes recursos potestativos de reposición de 8 de mayo y 6 de septiembre.

3. A pesar de ello, por resolución de 14 de febrero de 2014 el Director General de Lanbide resolvió desestimar el recurso potestativo de reposición planteado por la reclamante.



En su resolución, Lanbide entiende que en el presente caso se constató una pérdida de requisito cuyo fundamento jurídico se encuentra recogido en el artículo 28.1 i) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, modificada por la Ley 4/2011, de 26 de diciembre, en el que se prevé la extinción *"cuando sea de aplicación, 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."*

En el presente caso, resulta difícil subsumir los hechos a la dicción literal del precepto.

A pesar de ello, Lanbide señala que *"de la información fiscal se desprende que no existen pérdidas que justifiquen dicha baja."* No obstante, en ningún momento se hace mención a la cuantía de los hipotéticos beneficios que obtuvo la reclamante en el ejercicio de su actividad y si éstos deberían ser considerados suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de todos los miembros de la unidad de convivencia.

4. Esta institución ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las características propias de los trabajadores por cuenta propia y las obligaciones exigidas desde Lanbide. Entre las consideraciones trasladadas a Lanbide reiteramos lo excesivo de entender que la existencia de un beneficio, por pequeño que sea, y la posterior baja en el régimen de autónomos, suponga la extinción del derecho.

En este sentido, no debe obviarse que según lo previsto en el artículo 12.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, el hecho de causar baja en el régimen de autónomos supone el incumplimiento de una obligación, lo cual pudiera llevar aparejada la suspensión del devengo de las prestaciones.

En el presente caso, como ha quedado acreditado en la documentación obrante en el expediente, la reclamante se dio de baja en el régimen de trabajadores especiales por cuenta propia los meses de enero y febrero de 2013, y fue el mes de marzo, y antes de tener conocimiento del reconocimiento del derecho a la RGI, cuando volvió a darse de alta.



Que en opinión de Lanbide y en este caso concreto el hecho de darse de baja en el régimen de autónomos lleve aparejada la extinción del derecho y la imposibilidad de solicitar su reconocimiento hasta transcurrido un año, resulta, a nuestro parecer, una medida excesiva.

Como ha quedado acreditado, la reclamante en el momento de solicitar el reconocimiento del derecho, se encontraba dada de alta en el régimen de autónomos, y únicamente se dio de baja por duración de dos meses. Concretamente, los meses de enero y febrero de 2013.

Compartimos con Lanbide que la existencia de periodos de baja en el régimen de autónomos previos al reconocimiento del derecho, debería tener sus consecuencias en el cómputo de los rendimientos a efectos de cuantificar la RGI; sin embargo, entendemos que la extinción del derecho y la imposibilidad de solicitar nuevamente su reconocimiento hasta transcurrido un año resulta una medida excesiva y contraria al propio espíritu de la Ley.

La forma de paliar, inicialmente, una situación tan gravosa como la descrita, debe pasar por la labor que desempeñan las diferentes oficinas de Lanbide consistente en informar de las consecuencias de causar baja en el régimen de autónomos y la posibilidad de solicitar la renta complementaria de trabajo.

5. Además, Lanbide en su escrito de contestación concluye de la siguiente forma:

- *"Se le ha hecho una suspensión pero lo que procede es extinción porque es baja voluntaria."*

En los mismos términos, el fundamento de derecho tercero de la resolución por la que se desestima el recurso potestativo de reposición recoge que:

- *"En consecuencia, contrastada la existencia de la pérdida de requisito en la que se basó la Resolución recurrida, sin que se aprecie causa que justifique tal circunstancia, procede declarar su conformidad a Derecho, desestimándose el recurso interpuesto, sin perjuicio de que pueda instar una nueva*

tramitación de las prestaciones, acompañando la preceptiva documentación, una vez transcurrido el periodo de extinción/suspensión.”

Esta institución quisiera poner de relieve la indeterminación de la resolución con la cita referente a la “*extinción/suspensión*” a la que se alude en último término.

La falta de concreción de la resolución con la alusión de “*extinción/suspensión*” no supone únicamente un aspecto de mero trámite, en buena medida, debido a que las consecuencias jurídicas que devienen de la consideración de una suspensión o una extinción son muy diversas.

Pero es que además, entendemos que la reclamante en ningún caso puede ver agravada su situación inicial con la interposición del recurso potestativo de reposición. Téngase en cuenta que en el presente caso la reclamante interpuso varios recursos potestativos de reposición frente las resoluciones de 19 de abril y 13 de julio por las que se procedieron a la suspensión de la RGI. Sin embargo, a tenor de lo expuesto, Lanbide concluyó con la extinción del derecho de la prestación.

6. Los artículos 89.2¹ y 113.3² de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), se encargan de recoger lo que se ha venido a denominar la prohibición de la “*reformatio in peius.*”

¹ Artículo 89.2: “En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar un nuevo procedimiento, si procede.”

² Artículo 113.3: “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.”



De lo expuesto, por tanto, en los preceptos mencionados se articula la prohibición de agravar la situación inicial de quien interpone un recurso administrativo.

De acuerdo con ambos preceptos, la resolución de todo procedimiento administrativo debe ser congruente con las peticiones formuladas por los interesados y que *"en ningún caso pueda agravar la situación inicial de los interesados."*

A modo ilustrativo, entre otras, la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 9/1998, de 23 de enero, en su fundamento de derecho segundo, entiende que tiene lugar la *"reformatio in peius"* cuando:

- *"El recurrente en virtud de su propio recurso, ve empeorada o agravada la situación creada o declarada en la resolución impugnada, de modo que lo obtenido con la resolución que decide el recurso es un efecto contrario al perseguido por el recurrente, que era, precisamente, eliminar o aminorar el gravamen sufrido con la resolución objeto de impugnación."*

Además, el TC prosigue su argumentación incidiendo en la idea de que:

- *"La interdicción de la reformatio in peius es una garantía procesal del régimen de los recursos que encuentran encaje en el principio dispositivo y en la interdicción de la indefensión que consagra el art. 24.1 CE."*

Finalmente concluye señalando que:

- *"La interdicción de la reforma peyorativa, si bien no está expresamente enunciada en el art. 24 CE, representa un principio procesal que, a través del régimen de garantías legales de los recursos integra el derecho a la tutela judicial efectiva, conectándose con las exigencias derivadas de la prohibición constitucional de indefensión."*

De lo expuesto, por tanto, queda claro que no resulta admisible la *"reformatio in peius"*. De forma que, en aquellos casos en los que el órgano competente estime necesario examinar y resolver cuestiones



no planteadas por los interesados, habrá de exponerlas a los mismos para que éstos puedan formular las alegaciones oportunas.

En el presente caso, ha quedado suficientemente acreditado que la situación de la reclamante quedó agravada tras la presentación del recurso potestativo de reposición, en buena medida debido a que Lanbide decidió en primera instancia la suspensión del derecho, y sin embargo, tras la presentación del recurso potestativo de reposición se concluyó con su extinción.

7. Tal extremo bien pudiera dar lugar a una situación de indefensión, y por ende a la nulidad de pleno derecho del acto controvertido (Art. 62.1 a) LRJ-PAC); y es que como ha quedado acreditado, de lo que se trataba en el periodo de alegaciones era contradecir el acto administrativo por el que se resolvía la suspensión.
8. Finalmente, entendemos que la baja en el régimen especial de autónomos durante varios meses no debería implicar la extinción del derecho. En el presente caso, la reclamante volvió a darse de alta en cuanto tuvo actividad. Tras la nueva alta puede entenderse que ha decaído la causa que motivó la suspensión y podría por consiguiente reanudarse el derecho.

Por último, quisiéramos destacar la importante función de información que tienen encomendada las oficinas de Lanbide en casos como el expuesto. La información relativa a las consecuencias de causar baja en el régimen de autónomos cuando se tienen escasos beneficios y la posibilidad, en ese caso, de solicitar la renta complementaria de trabajo tiene vital importancia para los solicitantes del reconocimiento del derecho, así como para los perceptores de las prestaciones.

Por todo ello, de conformidad con el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente:



RECOMENDACIÓN

1. Que atendiendo a las circunstancias del presente caso, se reconsidere la resolución del Director General de Lanbide, de 14 de febrero de 2014, por la que se resuelve la extinción del derecho y la imposibilidad de solicitar la RGI en cualquiera de sus modalidades por un periodo de un año.
2. Que se acuerde reanudar el derecho a la prestación desde que decayó la causa justificativa.