



Resolución 2022R-1162-20 del Ararteko, de 24 de mayo de 2022, por la que recomienda al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco que revoque la decisión de suspender cautelarmente el abono de la renta de garantía de ingresos y la prestación complementaria de vivienda de la promotora de una queja por entender que la misma no se ajusta a Derecho.

Antecedentes

1.- El Ararteko admitió a trámite una queja en la que una ciudadana mostraba su desacuerdo con la interrupción del abono de la prestación de la renta de garantía de ingresos (RGI) y de la complementaria de vivienda (PCV).

Según expuso la interesada, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (Lanbide) interrumpió el citado abono en febrero de 2020, sin que ella hubiera tenido conocimiento de la oportuna resolución de suspensión.

2.- No obstante, entre los documentos aportados por la interesada se hallaba el requerimiento a un trámite de audiencia, fechado a 10 de febrero de 2020, mediante el que se le comunicaba que se suspendía cautelarmente el derecho a percibir la prestación de RGI y PCV. El fundamento de la suspensión cautelar era el siguiente: "NO PRESENTARSE A SU CITA EN SARTU".

A este respecto, la interesada oponía que no había sido citada en Sartu, por lo que no entendía el motivo por el cual Lanbide había dejado de abonarle las prestaciones. Y lo cierto es que en lo que se refiere a esa cita en Sartu, la reclamante aportó a esta institución un certificado de esta asociación que acredita que aquella "no ha[bía] sido citada en SARTU". Certificado que, por otra parte, presentó ante Lanbide con fecha 6 de marzo de 2020; según resulta del justificante de registro de entrada número 2020/72076.

Por añadidura, la interesada objetaba que había solicitado formalmente la reanudación de la RGI y de la PCV y que, sin embargo, Lanbide no había procedido al abono de las mismas.

3.- En este contexto, el Ararteko solicitó la colaboración del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, departamento competente en aquél momento, con el fin de aclarar algunos de los pormenores del expediente de queja. En concreto, solicitó información acerca de:

- a) Si había tenido o no lugar la notificación postal de la resolución de suspensión, y la fecha en la que había tenido lugar.





- b) Motivos por los cuales Lanbide, a fecha de la solicitud de colaboración, mantenía aún en suspenso el derecho a las prestaciones de la reclamante.
- c) La fecha en la se iba a proceder a la reanudación de aquéllas.
- d) Si, una vez reanudara el abono de las prestaciones, Lanbide procedería al reconocimiento de atrasos.

4.- En respuesta a esta solicitud de información, ha tenido entrada en el registro general del Ararteko, con fecha 7 de marzo del presente, un informe de la directora general de Lanbide mediante el que da detallada respuesta a cada una de las preguntas formuladas. Así, el informe señala lo que sigue:

“ASUNTO: Respuesta a las cuatro cuestiones planteadas por Ararteko en relación a la queja presentada por (...).

1. Si ha tenido o no lugar la notificación postal de la resolución de suspensión, y la fecha en la que ha tenido lugar.

La suspensión cautelar realizada en febrero se acordó en la tramitación del expediente 2020/REV/014877, que ha finalizado por resolución dictada el 25 de octubre de 2020. (...)

Correos ha tratado de notificar la mencionada resolución, mediante dos intentos de notificación que han resultado infructuosos (...):

- 1º Intento de entrega el 04/11/2020 a las 11:57, por el empleado 425302 ha resultado 03 Ausente.

- 2º Intento de entrega el 13/11/2020 a las 16:44, por el empleado 435540 ha resultado 03 Ausente. Se dejó Aviso en buzón. Se mantiene en oficina hasta el 26/11/2020, sin que la interesada se presente.

Por ello, no habiéndose podido practicar la notificación de la resolución en el domicilio indicado por la interesada, en virtud del artículo 44 de la Ley 39/2015, procede la notificación por medio de un anuncio publicado en el BOE.

2. Motivos por los cuales Lanbide, a fecha de esta solicitud de colaboración, mantiene aún en suspenso el derecho a las prestaciones de la reclamante.

Son dos los motivos por los que a fecha de la solicitud se mantiene la prestación en suspenso:





1. INCOMPARECENCIA A LA CITA DE ORIENTACIÓN EN BATEGIN EL 13/11/2019

Doña (...) no compareció a su cita en Bategin Gipuzkoa el 13/11/2019 (...), lo que supone un incumplimiento de la obligación establecida en el art. 12.1.i del Decreto 147/2010 (*Comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando sea requerida para ello, sin perjuicio de las especificidades que se hayan previsto en el Convenio de Inclusión*), y de las obligaciones adquiridas al firmar el Convenio de Inclusión Activa el 15 de mayo de 2013, por el que se comprometió a realizar las actuaciones relativas a su inclusión laboral, debiendo acudir a cuantas citas le fuesen propuestas por Lanbide.

Como consecuencia de la incomparecencia, se inició el expediente 2020/REV/014877 en el que se realizan dos tramites de audiencia:

- El 10/02/2020 se realiza un primer trámite de audiencia con suspensión cautelar (...), indicando: *Comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando sea requerida para ello por cualquiera de los organismos competentes en materia de inclusión social. NO PRESENTARSE A SU CITA EN SARTU*. Dicho trámite fue notificado a la interesada el 24/02/2020.
- El 06/03/2020 la interesada presenta certificado de Erroak Sartu en el que la asociación acredita que la interesada no ha sido citada en Sartu.
- Por ello, el 22/05/2020 se realiza un segundo trámite de audiencia con suspensión cautelar (...), indicando: *Comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando sea requerida para ello por cualquiera de los organismos competentes en materia de inclusión social. NO COMPARECER A UNA CITA DE BATEGIN EL DIA 13/11/2019*. Dicho trámite fue objeto de intento de notificación por parte de Correos: el primer intento se realizó el 30/06/2020, y el segundo, el 8/07/2020, ambos infructuosos, por lo que finalmente fue objeto de notificación por medio de publicación en el BOE (fecha de notificación: 21/08/2020). (...)

(...). Ésta era la tercera cita que debía tener la interesada con dicha entidad colaboradora, tras una primera cita el 22/10/2019 (...), y una segunda cita el 29/10/2019 (...). Salvo la fecha de la primera cita que se concerta por teléfono, las fechas para la segunda y tercera cita con Bategin se concertaron con la interesada el mismo día en que acudió a la cita. Es decir, el día 22/10/2019 se concertó la fecha para la segunda cita, y el día 29/10/2019 se concertó la fecha para la tercera cita.





Sin embargo, llegado el día 13 de noviembre de 2019 la interesada no acude a la tercera cita que tenía concertada, y el 29/11/2019 la orientadora de Bategin añade una aportación por escrito en la que indica: "*No acude a la cita y no contesta a las llamadas.*" (...)

A día de hoy, 22 de diciembre de 2020, a pesar de haberle indicado a la interesada en reiteradas citas presenciales el envío de un segundo trámite de audiencia en el que se disponía que la entidad a la que debía acudir era Bategin, no ha acudido a dicha entidad, manteniéndose, por lo tanto, la causa de incumplimiento que ha dado origen al expediente 2020/REV/014877.

2. INCONGRUENCIA ENTRE LA RESIDENCIA EFECTIVA Y EL PADRÓN

Finalizado el expediente 2020/REV/014877, se mantienen diversas citas presenciales con la interesada en la oficina de Intxaurre.

Preguntada por el motivo por el cual no recibe en su domicilio ni recoge las notificaciones que se le dejan en Correos, la interesada manifiesta no residir ya en el domicilio en el que figura empadronada. Por ello, el día 5 de noviembre de 2020 se registra comunicación de hechos en la que solicita la reanudación de la RGI e indica: '*Llevo desde febrero sin cobrar ayudas y por eso, al no pagar el alquiler, el dueño de la vivienda en la que figuro empadronada me pidió que dejara el piso. Ahora me ha acogido un amigo para no quedarme en la calle.*' (...).

De hecho, aunque es noviembre de 2020 cuando manifiesta expresamente no residir en el lugar en el que figura empadronada, el 13 de agosto de 2020 aporta comunicación de hechos y empadronamiento en el que, por lo expuesto, se puede inferir que a dicha fecha ya no mantenía la residencia efectiva en el lugar en el que figuraba empadronada: '*Debido a la falta de trabajo y ningún tipo de ingresos ni ayudas sociales me encuentro en una situación extrema de indigencia desde hace más de seis meses, por ello suplico con urgencia a quien corresponda (por favor) una ayuda para poder comer y alquilar una habitación donde tener un techo (muchas gracias)*'. Sin embargo, aporta, en el mismo acto, certificado de empadronamiento, razón por la cual a día de hoy seguimos enviando las notificaciones a dicho domicilio. (...)

Actualmente, por lo tanto, la interesada sigue manteniendo su empadronamiento en (...), aunque no reside en dicho domicilio. (...)

Por lo expuesto, nos encontramos ante la imposibilidad de determinar la residencia efectiva de la interesada, o incluso, la determinación de la UC, pues



no tenemos modo de comprobar que la Unidad de Convivencia que figura en el expediente (compuesta en febrero por 4 miembros; en julio por tres, pues uno de ellos causa baja en el padrón) se haya mantenido unida desde entonces, ya que ninguno de ellos tiene la residencia efectiva en el domicilio en el que figuran empadronados.

Sin embargo, considerando la gravedad de la situación expuesta por doña (...), y a los solos efectos de reanudar la prestación, se ha instado a la interesada a acudir a los servicios sociales a fin de exponer su peculiar situación, indicándole la necesidad de causar baja en el padrón actual —en el que no reside, razón por la que no recibe los avisos de Correos— y obtener un empadronamiento que se ajuste a la realidad. Por ello, hasta finales de noviembre de 2020 se mantiene diversas citas presenciales con la usuaria, tratando de solucionar el tema del padrón por cauce de Servicios Sociales. Pero, preguntada en cita presencial por las actuaciones realizadas en Servicios Sociales, la interesada manifiesta no haber acudido de nuevo a los mencionados servicios, y, asimismo, su voluntad de no acudir indicando que va a comenzar a trabajar.

3. La fecha en la que se va a proceder a la reanudación de aquellas.

La reanudación de las prestaciones suspendidas por incumplimiento, procede en el momento en el que interesado vuelve a cumplir con la obligación.

Si bien la interesada no ha acreditado haber acudido de nuevo a Bategin, debemos tener en cuenta que, con posterioridad al cierre del expediente mencionado, se ha detectado el incumplimiento de un requisito básico y necesario para acceder a la prestación: la incongruencia entre el padrón, y la residencia efectiva.

A tal efecto, el Decreto 147/2010 de Renta de Garantía de Ingresos dispone en su artículo 9.2: '*2.- Estar empadronadas y tener la residencia efectiva en el municipio en el que se solicita la prestación, a la fecha de presentación de la solicitud y durante el periodo de percepción de la prestación (...)*'.

En desarrollo de dicho precepto, según los criterios en materia de Renta de Garantía de Ingresos actualizados en el mes de mayo de 2017 y publicados en la web de Lanbide, 'para poder acceder a la RGI deben cumplirse tanto el empadronamiento como la residencia efectiva, el incumplimiento de uno de los anteriores lleva aparejado el incumplimiento del requisito y la denegación de la prestación. El padrón debe reflejar siempre la situación real del domicilio. Por lo tanto, deben constar en el padrón todas las personas que viven efectivamente en el domicilio; y, a su vez, no debe constar empadronada ninguna persona



que no vive en él. Por lo expuesto, la incongruencia existente entre el empadronamiento y la residencia efectiva dará lugar a la denegación o extinción de la prestación no poder acreditar los requisitos anteriormente expuestos` ,

4. Si, una vez reanude el abono de las prestaciones, Lanbide reconocerá los atrasos a la interesada, así como la fecha de efectos de este reconocimiento en el caso de que se dé.

En relación al reconocimiento de los atrasos, debemos remitirnos a los puntos anteriormente expuestos, y especialmente, el relativo al incumplimiento de la residencia efectiva de los miembros de la Unidad de Convivencia (UC) en el domicilio en el que figuran empadronados. Dicho incumplimiento supone la imposibilidad de determinar dónde se encontraban los miembros de la UC, o incluso, la composición de la UC, ya que, si bien la interesada ha alegado estar actualmente acogida por un amigo, no tenemos forma de acreditar dicho extremo, ni de saber dónde han estado los demás miembros de la UC. De hecho, el último periodo justificado en Lanbide de los gastos de alquiler es de febrero 2019.

Por lo expuesto, no se considera procedente la reanudación de la prestación ni el abono de los atrasos”.

5.- De este modo, el Ararteko ha podido conocer que en la tramitación del expediente 2020/REV/014877 Lanbide acordó cautelarmente, en febrero de 2020, la suspensión del abono de las prestaciones, pero que no fue hasta el 25 de octubre de 2020 cuando dictó la resolución de suspensión temporal del derecho a la RGI y la PCV de la reclamante, con el siguiente fundamento:

“Incumplimiento de la obligación establecida en el art. 12.1.i del Decreto 147/2010: Comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando sea requerida para ello, sin perjuicio de las especificidades que se hayan previsto en el Convenio de Inclusión.

No comparecer ante la Administración ni colaborar con la misma cuando sea requerida por ello por cualquiera de los organismos competentes en materia de inclusión social”.

6.- En base a los antecedentes expuestos, y entendiendo que se disponen de los hechos y fundamentos de derecho necesarios, se emiten las siguientes:





Consideraciones

Primera.- El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social responde al propósito de garantizar a las personas y familias que viven procesos o situaciones de exclusión el acceso a un mínimo vital que les permita dar cobertura a sus necesidades más básicas. Asimismo, atiende también a la finalidad de paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, y a la de facilitar la inclusión de quienes carecen de los recursos necesarios para el ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

Una de las características del mismo es su vocación de universalidad, en el sentido de que se reconoce y garantiza a todas aquellas personas que reúnen los requisitos y cumplen las obligaciones que a tal efecto establecen la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley 18/2008), y el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (Decreto 147/2010), que la desarrolla.

En esta línea, parece posible afirmar, sin atisbo de duda, que la reclamante ha incumplido la obligación prescrita en el artículo 12.1.i del Decreto 147/2010 relativa a comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando no ha acudido a la tercera cita concertada con Bategin, servicio de colaboración para el empleo de Lanbide. Por consiguiente, la resolución de suspensión de 25 de octubre de 2020 es ajustada a Derecho.

Segunda.- En consecuencia, el objeto de esta recomendación no es la citada resolución de suspensión, sino el modo en el que se ha tramitado o instruido el procedimiento 2020/REV/014877. Y, en particular, la decisión de Lanbide de interrumpir cautelarmente el abono de las prestaciones con carácter previo a la instrucción de ese procedimiento.

Sobre esta última cuestión, debe comenzar afirmándose que, en efecto, tanto la Ley 18/2008, en sus artículos 27 y 42, como el Decreto 147/2010, en su artículo 48, prevén la posibilidad de que Lanbide adopte una medida tal como la suspensión cautelar de la RGI y la PCV.

Así, el artículo 27, cuando refiere la suspensión cautelar de la RGI dispone que:

“El órgano competente podrá proceder a la suspensión cautelar del pago de la prestación cuando se hubieran detectado en la unidad de convivencia indicios de una situación que implique la pérdida de alguno de los requisitos exigidos para el reconocimiento y el mantenimiento de la prestación y resolverá acerca del mantenimiento, suspensión o extinción del derecho a la prestación en el plazo máximo de tres meses a partir de la fecha de la adopción de la





suspensión cautelar. En el caso de que se resuelva el mantenimiento de la prestación se reconocerá a la persona titular de la prestación el derecho al cobro de aquellas dejadas de percibir durante la suspensión”.

En términos similares viene regulada la suspensión cautelar de la PCV en el artículo 42 de la Ley 18/2008.

Por su parte, el artículo 48 del Decreto 147/2010 dispone que:

“1.- Sin perjuicio de lo previsto en los artículos anteriores, y con independencia de que se haya iniciado o no un procedimiento de extinción, la Diputación Foral podrá proceder, de oficio, previa consulta, en su caso, al Servicio Social de Base responsable del seguimiento de la persona interesada en el marco del Convenio de Inclusión que, a su vez, podrá consultar a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo si éste estuviera interviniendo, a la suspensión cautelar del pago de la prestación cuando se hubieran detectado en la unidad de convivencia indicios de una situación que implique la pérdida de alguno de los requisitos exigidos para el reconocimiento y el mantenimiento de la prestación.

2.- La Diputación Foral competente resolverá acerca del mantenimiento, suspensión o extinción del derecho a la prestación en el plazo máximo de tres meses a partir de la fecha de la adopción de la suspensión cautelar. En el caso de que se resuelva el mantenimiento de la prestación se reconocerá a la persona titular de la prestación el derecho al cobro de las cantidades dejadas de percibir durante la suspensión”.

Así las cosas, y si bien cabe afirmar que la adopción de una medida como la interrupción cautelar del abono de la RGI y la PCV tiene amparo normativo, es necesario detenerse ahora en el hecho de que estos artículos –como se ha podido leer– únicamente prevén la suspensión cautelar en aquellos supuestos en los que existen indicios razonables de la pérdida de requisitos por la unidad de convivencia que es perceptora de la RGI. De modo que, en ningún caso, esta medida está prevista para asuntos como el que aquí nos ocupa, donde lo que se atribuye a la titular de la prestación es el incumplimiento de una obligación.

Ello, parece tener una explicación razonable en el hecho de que la suspensión cautelar constituye una medida de suma gravedad mediante la cual Lanbide interrumpe el abono de la prestación sin las garantías que proporciona al titular de la RGI una adecuada instrucción del procedimiento.

Sin embargo, aquí, Lanbide, cuando suspende cautelarmente el abono de la prestación, tiene indicios razonables del incumplimiento de una obligación, pero no de la pérdida de un requisito. Por tanto, en opinión de este ararteko, en el asunto



que ahora nos ocupa, el referido organismo no debía haber interrumpido el abono de la RGI ni la PCV, con carácter cautelar, en febrero de 2020.

Más allá de que la suspensión cautelar carezca de amparo normativo en este supuesto, parece razonable sostener que, en todo caso, esta medida debe ser objeto de una interpretación restrictiva acorde con las previsiones normativas y los límites establecidos por el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015) que regula las medidas provisionales en los procedimientos administrativos¹. En particular, con el establecido en el apartado cuarto del artículo 56 que dispone que “[n]o se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”.

Tercera.- A lo dicho hasta ahora, cabe añadir que, los artículos anteriormente citados disponen que la resolución que acuerde el mantenimiento, suspensión, o extinción del derecho a la RGI y la PCV se dicte en un plazo máximo de tres meses desde la interrupción cautelar del abono de la prestación.

¹Artículo 56. Medidas provisionales.

1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

3. De acuerdo con lo previsto en los dos apartados anteriores, podrán acordarse las siguientes medidas provisionales, en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil:

- a) Suspensión temporal de actividades.
- b) Prestación de fianzas.
- c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.
- d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.
- e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.
- f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.
- g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.
- h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.
- i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.

4. No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

5. Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente”.



Sin embargo, aquí, como se ha podido analizar, junto con la adopción de la medida cautelar Lanbide emite un trámite de audiencia, fechado a 10 de febrero de 2020. No obstante, se observa que hay un error en el trámite, por lo que emite un segundo trámite de audiencia, fechado, en esta ocasión, a 22 de mayo. Finalmente, dicta la resolución de suspensión con fecha 25 de octubre de 2020. Es decir, la tramitación de la suspensión cautelar dura un período que abarca casi nueve meses, cuando debería haber durado tres, y durante todo este tiempo Lanbide mantiene la interrupción del abono de la RGI y la PCV, cuando ni siquiera se daba el presupuesto de partida necesario para ello, tal y como ha quedado señalado en el considerando segundo.

En opinión de este Ararteko, hubiera sido más adecuado que Lanbide, al detectar el error y prever que, consecuentemente, la instrucción del procedimiento se prolongaría en el tiempo más de tres meses, hubiera declarado la caducidad del mismo, o bien, hubiera simplemente levantado la suspensión cautelar, de conformidad con el artículo 56.5 de la Ley 39/2015, al encontrarse circunstancias sobrevenidas que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En el caso, y por las fechas, la declaración del estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus sars COVID 19, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Cuarta.- Tal y como ha quedado evidenciado parece posible afirmar que existe un considerable margen de mejora en el modo en que ha instruido este expediente el organismo autónomo Lanbide.

En esta línea, quiero también referirme a la manera en que ha tenido lugar la práctica de las notificaciones en papel. Como es de sobra conocido, el artículo 42.2 de la Ley 39/2015 regula de forma exhaustiva el modo en que han de practicarse las notificaciones en papel en el domicilio de la persona interesada. Entre otras cuestiones este artículo señala expresamente que han de tener lugar dos intentos de notificación, y que el segundo intento tiene que darse dentro del plazo de los tres días siguientes a aquél en el que tuvo lugar el primero.

En este expediente, el primer intento de notificación del trámite de audiencia por no comparecer a la cita con Bategin tuvo lugar el 30 de junio de 2020, miércoles, y el segundo el 8 de julio. Exactamente una semana más tarde. Lo mismo cabe decir de la resolución de suspensión, el primer intento de notificación tuvo lugar el 4 de noviembre de 2020, miércoles, y el segundo el 13 de noviembre, esto es, el viernes de la semana siguiente.

La fase de notificaciones guarda una conexión directa con el derecho a la tutela efectiva del artículo 24 de la Constitución Española, ya que el interesado en un





procedimiento administrativo puede ser oído y expresar, llegado el caso, su discrepancia, solo si conoce el contenido de la notificación.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha venido a afirmar que el acto administrativo deviene nulo de pleno derecho si por el modo en que ha tenido lugar la práctica de las notificaciones se ha generado una situación de indefensión material².

Es cierto que esto no es lo ocurrido en el caso. Lanbide remitió las notificaciones al que fue indicado como domicilio a tal efecto por la interesada. Y, por otra parte, del informe de la directora general de Lanbide se extrae que también en las citas presenciales el organismo autónomo puso en conocimiento de aquella la existencia de segundo trámite de audiencia en el que se le indicaba que la entidad a la que debía acudir era Bategin. Ello, al efecto de que pudiera decaer la causa de suspensión. En este sentido, tampoco cabe afirmar que el vicio del que adolece la práctica de las notificaciones revistiera de tal gravedad como para ser causa de una indefensión material.

Ahora bien, aunque no ha mediado indefensión atribuible a la Administración, la actuación de Correos ha formado parte de la instrucción del procedimiento 2020/REV/014877 por lo que resulta oportuno afirmar que es responsabilidad de Lanbide velar porque esta actuación se ajuste a las previsiones del artículo 42.2 de la Ley 39/2015.

Quinta.- Llegados a este punto, parece razonable preguntarse si la resolución que hubiera dictado Lanbide sería la misma si la instrucción del procedimiento de suspensión se hubiera desarrollado de conformidad con las normas comunes de procedimiento previstas en los artículos 53 a 55 del Decreto 147/2010.

Lo cierto es que sí, porque no cabe cuestionar el incumplimiento por la interesada de la obligación prescrita en el artículo 12.1.i del Decreto 147/2010. A lo que cabría añadir la previsión del artículo 43 de este Decreto, que en su párrafo segundo, letra c, dispone como causa de suspensión el incumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Convenio de Inclusión.

Así pues, la diferencia vendría dada, esencialmente, por el hecho de que la interrupción del abono de las prestaciones no habría tenido lugar hasta la

² Véase a modo de ejemplo: Sentencia del Tribunal Constitucional 155/1989, de 7 de noviembre, fundamento jurídico tercero; ECLI:ES:TC:1989:155; *disponible en:* <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1361>; y la Sentencia del Tribunal Supremo 6516/2012, de 1 de octubre, fundamento jurídico segundo. ECLI:ES:TS:2012:6516; *disponible en:* <https://www.poderjudicial.es/search/openCDocument/47c54a4d73e1a1966a7c70e9593956f2d22adbf4319c92a>.



resolución de 25 de octubre de 2020. Y, vistas las circunstancias del caso, esta cuestión no es baladí.

En este sentido, de la lectura del informe parece posible inferir la existencia de un nexo causal entre la interrupción del abono de las prestaciones a la promotora de la queja y el abandono forzoso de la misma de la vivienda en la que residía. Se observa que la promotora de la queja una vez deja de percibir las prestaciones no puede abonar la renta. Por ende, es expulsada de la vivienda en la que reside, deja de tener un domicilio estable y comienzan otro tipo de problemas, entre los que se encuentran los relacionados con Lanbide.

Así, en el informe se citan los relativos a la recepción de las notificaciones, o el de mayor gravedad a la fecha, que es que se encuentra empadronada en una vivienda en la que no reside. Básicamente porque tampoco tiene un lugar en el que residir con carácter estable y, por tanto, empadronarse.

En esta línea, Lanbide le atribuye el incumplimiento del requisito que dispone el artículo 9.2 Decreto 147/2010: "Estar empadronadas y tener la residencia efectiva en el municipio en el que se solicita la prestación, a la fecha de presentación de la solicitud y durante el periodo de percepción de la prestación (...)".

Este requisito ha sido objeto de interpretación en los diferentes documentos de criterios en materia de RGI que ha publicado Lanbide. En este sentido, el organismo autónomo entiende que el padrón y la residencia efectiva son dos condiciones distintas y que han de cumplirse ambas de manera simultánea.

Además, requiere que el padrón refleje la situación real del domicilio. Consecuentemente, no sólo deben constar en el padrón todas las personas que viven efectivamente en el domicilio, sino que no debe constar empadronada ninguna persona que no vive en él. Lanbide considera que este presupuesto es indispensable, además de para acreditar el cumplimiento del requisito de empadronamiento y residencia efectiva, para acreditar el cumplimiento del requisito del artículo 5.1.b) del Decreto 147/2010 referente a la composición de la unidad de convivencia.

Por consiguiente, la incongruencia existente entre el domicilio de empadronamiento y la residencia efectiva suele dar lugar a la denegación o extinción de la prestación ante la imposibilidad de acreditar los requisitos anteriormente expuestos.

Sexta.- Así las cosas, este Ararteko considera que es menester traer a colación el más arriba referido artículo 56 de la Ley 39/2015. En concreto su apartado cuarto





que dispone que “[n]o se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados”.

A la vista de las circunstancias del caso, difícilmente puede considerarse que la suspensión cautelar no haya causado a la promotora de esta queja perjuicios de difícil o imposible reparación.

La reclamante dejó de percibir prestaciones económicas en febrero de 2020, pero Lanbide no dictó la resolución suspensiva con la que concluyó el procedimiento de revisión hasta casi nueve meses más tarde. En todo este tiempo, aquella no pudo hacer frente a sus necesidades más básicas, se vio obligada a abandonar la vivienda en la que residía, y a fecha de hoy, según ha informado a esta institución, no ha podido lograr aún un lugar en el que residir de forma estable y empadronarse. Consecuentemente, ni durante la tramitación del procedimiento de revisión que motiva la queja, ni a día de hoy, ha dispuesto ni dispone de un domicilio válido a efectos de notificaciones.

En otro orden de cosas, no parece posible obviar el contexto en el que tiene lugar la tramitación del procedimiento que motiva esta queja. Una situación de crisis socio-sanitaria provocada por el coronavirus sars COVID 19. Cabe recordar que el trámite de audiencia que informa de la interrupción cautelar del abono de las prestaciones tiene fecha de 10 de febrero de 2020 y la declaración del estado de alarma se produce el 14 de marzo de ese año.

En ese momento se vivía una situación de confinamiento total, con una Administración poco accesible que difícilmente podía orientar a la promotora de la queja sobre los trámites a realizar para reanudar las prestaciones. Pero además, se produjo la interrupción de la práctica de notificaciones por el servicio estatal de Correos, lo que parece haber sido una de las posibles causas del retraso en la emisión del segundo trámite de audiencia por Lanbide, que no tiene lugar hasta el 22 de mayo de 2020.

En definitiva, el largo período de tiempo que permanece interrumpida la prestación, sin que exista una causa que lo justifique –dado que, únicamente, existían indicios razonables del incumplimiento de una obligación, pero no de un requisito–, unido al hecho de que Lanbide no dicta una resolución de suspensión que pueda ser objeto de recurso hasta transcurridos casi nueve meses, coloca a la promotora de la queja en una situación de extrema vulnerabilidad e indefensión.

En opinión del Ararteko la no resolución en un plazo de tres meses del procedimiento debería haber tenido como efecto la caducidad del mismo, con el correspondiente archivo de las actuaciones y el consiguiente abono de las





cantidades que se dejaron de percibir como consecuencia de la suspensión cautelar acordada.

En todo caso, el Ararteko considera que la interrupción cautelar del abono de la prestación de RGI debe ser una medida excepcional objeto de una interpretación restrictiva.

Por consiguiente, y de conformidad con el artículo 56.4 de la Ley 39/2015 antes de interrumpir el abono de la prestación se debe ponderar adecuadamente que esta medida no va a causar un perjuicio de difícil o imposible reparación a la unidad de convivencia perceptora de la RGI, y se debe tener la certeza de que no implica una violación de derechos amparados por las leyes.

En esta línea, el Ararteko entiende que, salvo que el titular de la RGI ponga en conocimiento de Lanbide que incumple determinado requisito, en el resto de los casos, antes de interrumpir el abono de la prestación, Lanbide debe emitir un trámite de audiencia en el que dé a conocer a la persona interesada no solo el requisito cuyo incumplimiento se le atribuye –a los efectos de que efectúe las alegaciones que considera oportunas–, o que se adoptará como medida cautelar la interrupción del abono de la prestación, sino que también señale que en el plazo de tres meses comunicará el mantenimiento de la interrupción mediante la correspondiente resolución suspensiva o, en su caso, la reanudación o extinción de la prestación.

Séptima.- La situación de vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentra la promotora de esta queja durante los meses en los que su prestación está cautelarmente suspendida es también merecedora de crítica desde el punto de vista del Derecho internacional.

Cabe recordar que el artículo 13.1 de la Carta Social Europea Revisada³ (CSER) establece el derecho a la asistencia social. Dado que la CSER ha entrado en vigor en España el 1 de julio de 2021, las disposiciones de la misma forman parte del ordenamiento jurídico interno en virtud del artículo 96 de la Constitución española y del artículo 28 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales. Además, en virtud del artículo 29 de esta ley todas las autoridades públicas están obligadas a respetar y a velar por el correcto cumplimiento de las obligaciones internacionales, cada una en su ámbito de competencia. A este respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia 87/2019,

³ Dado que el Estado español parte de la Carta Social Europea Revisada (CSER), las disposiciones de dicha Carta forman parte del ordenamiento jurídico interno en virtud del artículo 96 de la Constitución y del artículo 28 de la Ley 25/2014, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales.



de 20 de junio, ha señalado que dicha obligación compete, entre otras, a las autoridades autonómicas⁴.

El desarrollo del artículo 13 de la CSER por el Comité de Derechos Sociales⁵ (el Comité) pone de manifiesto que entran en su ámbito de aplicación prestaciones como la RGI, que está destinada a garantizar unos ingresos mínimos a personas que carecen de otras fuentes de ingresos –tales como salarios, rentas vitalicias, pensiones de alimentos o prestaciones de seguridad social– y, por tanto, no disponen de medios para alcanzar un nivel de vida coherente con la dignidad humana⁶. Lo cierto es que la situación de necesidad es el único requisito para beneficiarse del derecho a la asistencia social que prevé la CSER⁷, de modo que las prestaciones se deben abonar mientras aquella subsista⁸. En este sentido, el Comité ha dictaminado que, en virtud del referido artículo 13, no debe dejarse en una situación de desprotección total a ninguna persona en situación de necesidad⁹. Incluso, en aquellos supuestos en los que ha considerado que está justificada una limitación en el disfrute de este derecho ha declarado que, en todo caso, ha de ser objeto de interpretación restrictiva. En este sentido, ha de tener una base legal clara, perseguir un fin legítimo, y estar justificada en una sociedad democrática¹⁰.

En el caso que ahora nos ocupa, se ha podido comprobar que la suspensión cautelar se adoptó sin la base legal necesaria, por lo que difícilmente la medida puede estar justificada. Conforme a lo expuesto, tampoco puede decirse que fuera objeto de una interpretación restrictiva. Ni siquiera puede afirmarse que, antes de su adopción, Lanbide comprobara cuál era la situación de necesidad de la promotora de la queja, o en qué medida agravaría la suspensión cautelar la situación de exclusión social en la que aquella se encontraba.

⁴ Véase el fundamento jurídico séptimo de la sentencia. ECLI:ES:TC:2019:87. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-10915.

⁵ El Comité Europeo de Derechos Sociales (ECSR) es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la Carta por parte de los estados. Está compuesto por 15 miembros independientes e imparciales elegidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa por un periodo de seis años, renovable una vez.

⁶ Véase: *European Roma Rights Centre c. Bulgaria*, decisión sobre el fondo de la reclamación colectiva nº 48/2008, párr. 38. Disponible en: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDclIdentifie r%22:\[%22cc-48-2008-dmerits-fr%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDclIdentifie r%22:[%22cc-48-2008-dmerits-fr%22]})

⁷ Véase: *Finnish Society for Social Rights c. Finlandia*, reclamación colectiva nº 88/2013, párr. 110, 111. Disponible en: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDclIdentifie r%22:\[%22cc-88-2012-dmerits-fr%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDclIdentifie r%22:[%22cc-88-2012-dmerits-fr%22]})

⁸ Véase *European Roma Rights Centre c. Bulgaria*, párr. 43; así como las Conclusiones XVIII-1 (2006) sobre España.

⁹ Véase Conclusiones XIV-1, 1998, declaración interpretativa del artículo 13.

¹⁰ Véase: *Greek General Confederation of Labour c. Grecia*, reclamación colectiva nº 111/2014, párr. 83. Disponible en: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDclIdentifie r%22:\[%22cc-111-2014-dmerits-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDclIdentifie r%22:[%22cc-111-2014-dmerits-en%22]})



Finalmente, el Comité ha señalado que la resolución que ponga fin, provisional o definitivamente, a la percepción de una prestación ha de poder ser objeto de recurso¹¹.

Por su propia naturaleza, una interrupción cautelar del abono de la RGI nunca puede ser objeto de recurso. Cabrá formular alegaciones en aquéllos casos en los que se dé inicio al procedimiento de revisión mediante un trámite de audiencia. Ahora bien, el recurso como tal, únicamente podrá interponerse una vez Lanbide haya dictado la resolución que ponga fin el procedimiento en cuestión. Sin ánimo de ser reiterativos, cabe recordar ahora que en el presente caso transcurren casi nueve meses desde que se interrumpe cautelarmente la prestación, en febrero de 2020, hasta que dicta la oportuna resolución de suspensión, con fecha 25 de octubre de ese año. Y no es hasta esa fecha cuando la interesada puede formular el oportuno recurso.

Así las cosas, no resulta desacertado sostener que esta manera de actuar de Lanbide no puede considerarse conforme con el artículo 13 de la Carta Social Europea Revisada.

Con fundamento en lo expuesto, 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 formula al Departamento de Trabajo y Empleo la siguiente:

Recomendación

Que revise el expediente en cuestión y revoque la decisión de suspender cautelarmente la RGI y la PCV a la promotora de la queja, por los siguientes motivos:

- 1.- Haber adoptado la medida de interrumpir cautelarmente el abono de la prestación en un supuesto que carece de amparo normativo
- 2.- No haber declarado la caducidad del procedimiento incoado una vez transcurre el plazo de tres meses previsto por la ley para dictar la resolución de mantenimiento, suspensión o extinción de la prestación.
- 3.- No haber ponderado adecuadamente los perjuicios de difícil o imposible reparación que la suspensión cautelar del abono de la prestación podría ocasionar a la promotora de esta queja.

¹¹ Véase *European Roma Rights Centre c. Bulgaria*, párr. 39.





Que consecuentemente abone a la interesada las cantidades que dejó de percibir, correspondientes a los meses de febrero a septiembre de 2020, ambos inclusive.

Que, en todo caso, antes de acordar una suspensión cautelar tenga en cuenta que la interrupción del abono de la prestación debe ser una medida sumamente excepcional objeto de una interpretación restrictiva.

