

Resolución 2023R-1664-21 del Ararteko, de 7 de marzo de 2023, por la que recomienda al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco que no impute como ingreso atípico un dinero obtenido con la venta de un inmueble recibido en herencia, al haber quedado acreditado que ha sido destinado a mantener la vivienda habitual de la promotora de la queja en condiciones de habitabilidad.

Antecedentes

1.- Una ciudadana acudió al Ararteko porque se encontraba en desacuerdo con la decisión de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (Lanbide) de considerar como ingreso atípico un dinero, procedente de una herencia, que ella había invertido en la rehabilitación de su vivienda habitual.

2.- De los documentos que forman parte de este expediente de queja se extrae la resolución de Lanbide, de fecha 23 de junio de 2021, que declara mantener el importe mensual de la renta de garantía de ingresos (RGI) de la promotora de la queja, en base a los siguientes motivos:

- “No se tienen en cuenta los gastos por obras en su comunidad para minorar los ingresos por Herencia obtenidos en 2018, ya que no se han producido en el momento de percibir dicha Herencia ni en un plazo no superior a 12 meses desde dicho momento”.

Así, la citada resolución declara mantener el importe mensual de la prestación en 392,16 euros.

3.- En su relato, la promotora de la queja expone que tiene una discapacidad reconocida del 75%, y que conforma una unidad de convivencia (UC) junto a su hijo menor de edad, quien padece un síndrome del espectro autista. Además señala que percibe la RGI como complemento a su pensión de discapacidad.

Con relación a los hechos controvertidos, añade que el año 2018 obtuvo, tras la venta de un inmueble recibido en herencia, unos ingresos extraordinarios por importe aproximado de 15.660 euros, y que a partir de ese momento Lanbide le ha venido descontando de su RGI, mensualmente, como ingreso atípico, la cantidad de 261 euros.

Opone que ya entonces, tras la venta, comunicó a Lanbide que el importe obtenido con la misma estaba destinado a sufragar los gastos de rehabilitación del edificio en el que radica su vivienda habitual, el cual evidenciaba la necesidad de una reforma



integral (hundimiento de portal, presencia de termitas, problemas de estructura en definitiva).

Por añadidura, señala que con fecha 3 de mayo del 2021 aportó al organismo autónomo un certificado expedido por Don XXX –administrador de fincas de Sestao Berri 2010, S.A y administrador de la comunidad de propietarios en la que reside la interesada¹– en el que se lee que “ha abonado la derrama por obra de rehabilitación que se va a llevar a cabo en el edificio, cuya cantidad es de 17.957,97 euros”. Ello, al objeto de acreditar que, en efecto, había destinado el dinero recibido a dar cobertura a los gastos de rehabilitación del edificio en el que vive.

No obstante, Lanbide resuelve con fecha 23 de junio de 2021 mantener el importe mensual de su RGI, lo que motiva la apertura de esta queja, y que su promotora formule con fecha 30 de julio de 2021 el oportuno recurso de reposición contra aquélla decisión.

4.- La necesidad de una rehabilitación integral del edificio queda evidenciada tras la lectura de diferentes documentos que conforman el expediente de queja abierto en el Ararteko, y que la interesada afirma haber aportado a Lanbide. En concreto, de las actas de la comunidad de propietarios de fechas 3 de octubre de 2017 y 23 de julio de 2018 donde se lee, respectivamente:

“Se expone por parte de la administración la necesidad de continuar con la derrama de 100 euros hasta que en la junta anual que se celebra a primeros de año se acuerde otra cosa. El motivo de la derrama es que es necesario reparar el hundimiento del portal que ya sucedió hace casi dos años”².

“PUNTO QUINTO: Ruegos y preguntas.

Preguntan sobre el estado de la estructura, si es necesario hacer catas para saber el estado de la misma. Se contesta que ha habido problemas de termitas en el edificio. Es un edificio centenario y los indicios hacen pensar que la estructura está tocada pero eso solo se puede determinar realizando un informe técnico y catas, cuyo coste ascendería alrededor de 9.000 € o más. En la junta anterior se aprobó realizar un informe sobre el estado del edificio que todavía no se ha realizado por no tener el saldo suficiente en la cuenta”³.

¹ “Sestao Berri es una sociedad pública participada al 50% por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco y al 50% por el Ayuntamiento de Sestao. Se creó en 2005 con el fin de ser la herramienta para articular la regeneración urbanística de Sestao a la vez que actúa con las comunidades de vecinos a nivel social y convivencial. La actividad de la sociedad gira en torno a tres grandes líneas de trabajo: Realojos, rehabilitación y gestión de viviendas municipales.” A mayor abundamiento puede consultarse: <http://www.sestaoberri.eus/>.

² Acta de la comunidad de propietarios de 3 de octubre de 2017.

³ Acta de la comunidad de propietarios de 23 de julio de 2018.



Del mismo modo, esa necesidad se extrae del informe expedido, con fecha 23 de julio de 2021, por el administrador de su comunidad de propietarios. Informe que a continuación reproducimos, dada su relevancia a los efectos de la resolución que ahora nos ocupa:

“SESTAO BERRI 2010, S.A. es una sociedad pública cuyo fin, entre otros, es la regeneración socio-urbanística de los edificios englobados dentro del ARI donde encuentra la Comunidad XXX. Por tal motivo, esta mercantil se presentó a la Comunidad en Junta de 22 de mayo de 2014, estableciéndose una colaboración entre las partes para lograr la regeneración del edificio. Posteriormente, el 23 de julio de 2018, se produce el nombramiento de la sociedad Sestao Berri 2010, S.A. como nueva administradora de fincas, representada por su director gerente, XXX. Hasta ese momento, se fueron detectando problemas graves en el edificio como reparación del forjado del piso XXX, presencia de termitas, hundimiento del suelo del portal, etc, algunos de los cuales no pudieron ser afrontados por la falta de recursos de la Comunidad de Propietarios. Dicha situación evidenciaba la necesidad de rehabilitación integral del edificio, si bien para ella era necesario poder optar a subvenciones que otorgaran a la Comunidad de recursos económicos suficientes.

En julio de 2018, se informa a los vecinos de que se trata de un edificio centenario y a causa del problema de termitas, existen indicios para sospechar que la estructura del edificio podría encontrarse dañada, aunque tal extremo sólo podría comprobarse realizando informe técnico y catas. En Junta anterior se había aprobado realizar un informe del estado del edificio que todavía para esta fecha no se había realizado por no disponer de saldo suficiente en la cuenta de la Comunidad. Asimismo, se decide tomar la decisión sobre el futuro del edificio en una reunión que se convocaría a tal efecto lo antes posible en los meses de septiembre u octubre.

Siendo conscientes de la necesidad de abordar una rehabilitación integral del edificio, pero sabiendo que no era posible llevarla a cabo solamente con financiación particular de los propietarios, se evidencia asimismo la necesidad de esperar a la salida de convocatorias de ayudas o subvenciones a las que presentarse.

En este marco, es en mayo de 2019 cuando el Administrador de Fincas informa de la aprobación de la cuarta modificación del PERRI publicada en el BOB de 18 de enero de 2019, que plantea la rehabilitación para este edificio y en el que se contempla la protección de sus tres fachadas manteniendo los actuales huecos, recercos, molduras, fajeado y, comisas, impostas, etc.”

5.- Así las cosas, parece posible afirmar que ya el año 2017 se evidenciaba la necesidad de realizar obras de rehabilitación de considerable calado en el edificio en el que reside la promotora de la queja. Obras que han requerido un esfuerzo económico cuanto menos muy difícil de asumir para una unidad de convivencia perceptora de la RGI, si tenemos en consideración que a fecha 3 de mayo de 2021 han supuesto una derrama de 17.957,97 euros.

6.- En este contexto, el Ararteko solicitó la colaboración del Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, con el fin de aclarar algunos de los



pormenores del expediente de queja. En particular, solicitó información sobre el fundamento normativo del límite temporal que refiere la resolución que motiva la apertura de esta queja. Es decir, por qué, cuando no hay ningún precepto normativo que así lo prevea, Lanbide exige que las obras de rehabilitación de la vivienda se hagan como máximo en el plazo de un año, a contar desde la fecha en la que se obtienen los ingresos denominados atípicos.

7.- En respuesta a esta solicitud de información ha tenido entrada en el registro general del Ararteko un informe de la directora general de Lanbide que señala lo que sigue:

“ASUNTO: Respuesta a escrito de fecha 24 de septiembre de 2021, relativo a la queja presentada por doña (...), que tiene por objeto su disconformidad con que se mantenga el importe mensual de la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos por parte de Lanbide — Servicio Vasco de Empleo.

La queja planteada se centra en la resolución 2021/REV/073600 dictada el 23 de junio de 2021, por la Directora de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se declara mantener el importe mensual de la prestación en 392,16 euros. Todo ello porque se decide mantener el cómputo del ingreso atípico que se le viene computando desde julio de 2018. Así, la citada resolución establece: ‘No se tienen en cuenta los gastos por obras en su comunidad para minorar los ingresos por herencia obtenidos en 2018, ya que no se han producido en el momento de percibir dicha herencia ni en un plazo no superior a 12 meses desde dicho momento`.

El artículo 20.1 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, establece que, cuando un perceptor de la RGI percibe un ingreso atípico, como puede ser el dinero obtenido de la venta de un inmueble recibido en herencia (artículo 20.3), el mismo se computa durante los sesenta meses subsiguientes a la fecha en que se pudo disponer de él, como ingresos mensuales equivalentes a la cantidad total del ingreso dividida por sesenta.

Es cierto que, el artículo 20.2 y el apartado 6.12 de los Criterios de Lanbide — Servicio Vasco de Empleo recogen excepciones en el cómputo de los ingresos atípicos. Así, la parte de los ingresos atípicos que se destine, por ejemplo, a realizar reformas en la vivienda habitual (artículo 20.2.c), siempre que sean necesarias, no se computará.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la administrada disponía de un año para invertir el dinero obtenido por la venta del inmueble heredado, desde que dispuso de ese dinero, para que pudiera descontarse del cómputo del ingreso atípico.

En este punto el Ararteko indica que, el artículo 20.2.c) del Decreto 147/2010 no exige que los gastos se produzcan en un plazo inferior a 12 meses desde su percepción.

Si bien dicho artículo no recoge esa exigencia respecto al plazo, si lo hace el artículo 20.2.b), en relación a los gastos destinados a la adquisición de mobiliario o ajuar para la vivienda habitual. Lanbide — Servicio Vasco de Empleo aplica, por analogía, el plazo de 12 meses para los casos del artículo 20.2.c), que es el aquí nos ocupa.



El motivo para aplicar ese plazo máximo es, por un lado, que la trazabilidad del dinero percibido se complica cuanto más tiempo transcurra. Desconocemos, puesto que no ha quedado acreditado, que el dinero que en junio de 2018 la interesada obtuvo por la venta del inmueble heredado es el que ahora, en abril de 2021, ha utilizado para el pago de las obras, ya que el tiempo que ha transcurrido entre ambos hechos es demasiado largo.

Otro de los motivos para que se aplique el plazo máximo de 12 meses es que, un perceptor de la RGI puede tener que hacer frente a varios gastos o inversiones, que se puedan exceptuar del cómputo de un ingreso atípico, durante todo el periodo en el que es perceptor, por lo que resulta necesario establecer un límite para realizar la reinversión del ingreso atípico. En caso contrario, podría suceder que se tuvieran que descontar del ingreso atípico gastos imprevistos surgidos cuatro años después de que se percibiera el ingreso atípico, por ejemplo. No podemos descontar los gastos futuros de un perceptor de la RGI de un ingreso atípico que percibió tiempo atrás.

La venta de la vivienda, cuya sexta parte recibió la administrada en herencia, se realizó en junio de 2018 y fue entonces cuando percibió el dinero de la venta que a ella le correspondía. Por otro lado, el pago de las obras para la rehabilitación del edificio en el que reside se realizó en abril de 2021. Se constata que, ha transcurrido un periodo superior a doce meses desde que percibió el ingreso hasta que lo destinó al pago de las reformas, y, por tanto, no es posible descontarlo del ingreso atípico que se le computo en el 2018, tal y como pretende la recurrente.

En conclusión, en el 2018 el gasto para las obras de rehabilitación no era real o efectivo, y no lo fue hasta casi tres años después, por lo que, superado el plazo máximo de un año, no procede descontar dichos gastos del ingreso atípico, tal y como pretende la recurrente.

En consecuencia, consideramos que, la resolución que decidió mantener el importe mensual de la RGI que la administrada venía percibiendo, manteniendo el cómputo del ingreso atípico, es correcta y ajustada a derecho.

Por todo lo expuesto anteriormente, se informa que el recurso potestativo de reposición que interpuso la administrada el 30 de julio de 2021 en contra de la resolución antes mencionada, ha sido desestimado, con fecha de 20 de enero de 2022, mediante resolución 2022/REC/000184”.

8.- Junto con este informe, el Departamento de Empleo y Trabajo del Gobierno Vasco remite también la resolución, de fecha 20 de enero de 2022, por la que se desestima el recurso presentado por la promotora de la queja contra la resolución de mantenimiento del importe de su RGI, de fecha 23 de junio de 2021. Tras su lectura se observa que el informe que ha sido aquí objeto de transcripción encuentra su fundamento en este recurso y es, en esencia, una traslación de aquél.

9.- 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.

En lo que refiere a la cuantía mensual de la prestación que con ese propósito se asigna a cada UC, esta viene determinada por la diferencia entre la cuantía de los ingresos mínimos garantizados por la prestación para las unidades de convivencia de las características de la de la persona solicitante y los recursos que tiene disponibles esa UC.

Dicho lo cual, esta recomendación tiene por objeto dilucidar si la resolución de Lanbide que declara mantener el importe mensual de la prestación de la reclamante en 392,16 euros puede considerarse, o no, ajustada a Derecho.

Segunda.- En el caso que ahora nos ocupa, la promotora de la queja percibía la RGI como complemento de su pensión no contributiva por discapacidad.

En este contexto, obtiene el año 2018 un ingreso extraordinario de 15.660 euros, como consecuencia de la venta de un bien inmueble heredado. A partir de entonces, Lanbide le viene descontando como ingreso atípico, todos los meses, la cantidad de 261 euros. Por consiguiente, el importe mensual de la RGI que recibe la promotora de la queja queda fijado en 392,61 euros.

Tercera.- El Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de garantía de Ingresos (Decreto 147/2010), atribuye en su artículo 20.3., letra c), el carácter de ingresos atípicos a aquellos ingresos procedentes de una herencia.

Ese mismo artículo dispone, en su apartado primero, que el importe total de esos ingresos, dividido entre sesenta, será computado como ingreso mensual durante los sesenta meses subsiguientes a la fecha en que se pudo disponer de aquél.

Ahora bien, el artículo 20.2 en su letra c) exceptúa de la consideración de ingreso atípico los ingresos procedentes de una herencia en la parte de los mismos que se destinen a mantener la vivienda habitual en condiciones de habitabilidad.



Cuarta.- Según se lee en el informe remitido por Lanbide a esta institución, la principal objeción a la aplicación de esta excepción se encuentra en el hecho de que “ha de tenerse en cuenta que la administrada disponía de un año para invertir el dinero obtenido por la venta del inmueble heredado, desde que dispuso de ese dinero, para que pudiera descontarse del cómputo del ingreso atípico”.

Reglón seguido, refiere que el Ararteko en la petición de colaboración que le traslada señala que el artículo 20.2.c) del Decreto 147/2010 no exige que los gastos se produzcan en un período inferior a doce meses, a contar desde su percepción.

Es entonces cuando el organismo autónomo reconoce que no existe ese límite temporal en el referido artículo 20.2.c), pero señala que sí que existe en la letra b de ese mismo artículo – en relación a los gastos destinados a la adquisición de mobiliario o ajuar para la vivienda habitual – y que lo ha aplicado al supuesto que aquí nos ocupa, por analogía⁴.

Quinta.- La cuestión es que la analogía *legis* constituye una herramienta interpretativa que el Derecho ha puesto a disposición del operador jurídico para aquellos supuestos en los que la norma no contempla un supuesto de hecho concreto pero regula uno semejante entre los que se aprecia identidad de razón⁵.

⁴ Artículo 20. Premios e ingresos atípicos.

1.- Los ingresos procedentes de premios que hubiesen correspondido directamente a alguna persona miembro de la unidad de convivencia serán computados, durante los sesenta meses subsiguientes a la fecha en que se pudo disponer de ellos, como ingresos mensuales equivalentes a la cantidad total del premio dividida por sesenta.

2.- Se procederá de la misma manera en relación con la obtención de ingresos atípicos, excepción hecha de las siguientes cuantías:

(...)

b) La parte de los mismos que se destine a la adquisición de mobiliario o ajuar para la vivienda habitual, siempre que no tengan valor excepcional y cuya adquisición se haya producido en un plazo no superior a doce meses desde el percibo de los ingresos atípicos.

c) La parte de los mismos que se destine a llevar a cabo reformas en la vivienda habitual, siempre que éstas sean necesarias para mantener la vivienda en estado de habitabilidad y no supongan un valor que se pueda considerar excepcional.

3.- A los efectos señalados en el párrafo 2, se considerarán ingresos atípicos los siguientes:

(...)

c) Herencias y legados.

⁵ Artículo 4.1 del Código Civil: Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.

De manera que la interpretación analógica de las normas requiere, en todo caso, de la existencia de un vacío normativo.

Dicho de otro modo, mediante la aplicación analógica de las normas se aplica una Ley a un caso para el que no está prevista, por este motivo sólo puede hacerse si el supuesto de hecho al que se aplica carece de una regulación específica. Por tanto, parece razonable preguntarse si es posible el recurso a la analogía en este caso, dado que el artículo 20.2.c) del Decreto 147/2010 contempla específicamente el supuesto de hecho que aquí nos concierne.

En lo que refiere a la identidad de razón, valorar su existencia nos lleva a tener en consideración el espíritu y finalidad de la norma. Y es aquí donde lo que parece razonable preguntarse es si es lo mismo la compra de ajuar o mobiliario para la vivienda habitual y la realización de obras de rehabilitación necesarias para mantener la vivienda en estado de habitabilidad.

En opinión del Ararteko, se trata de dos supuestos de hecho distintos. Además, no resulta desacertado sostener que ha sido voluntad del legislador distinguirlos, en la medida en que se regulan en dos apartados diferentes del mismo artículo y mientras la ejecución de actos de adquisición de ajuar o mobiliario para la vivienda queda sometida, a los efectos de su exención, al plazo de doce meses, las obras de rehabilitación –obras mayores que requieren de la intervención de personas con conocimientos técnicos y que habitualmente se demoran en el tiempo– no tienen un límite temporal.

Dicho lo anterior, cabe añadir que la demora en el tiempo en este caso parece más que justificada. En primer lugar, porque la administración de la comunidad de propietarios recae sobre la sociedad pública Sestao Berri, una sociedad participada al 50% por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco y al 50% por el Ayuntamiento de Sestao, lo que sin duda dilata los procesos de toma de decisión que ya de suyo se demoran en cualquier comunidad de propietarios.

A ello hay que añadir que Sestao Berri interviene en zonas que requieren de una regeneración urbanística, en las que además resulta oportuna la mediación con las y los vecinos a nivel social y convivencial.

Por último, el inmueble en el que reside la promotora de la queja requería de una rehabilitación integral de tal envergadura que ha sido necesario esperar para acometer la obra a la convocatoria de ayudas o subvenciones que permitieran financiarla; tal y como pone de reflejo el informe expedido por el administrador de la



comunidad de propietarios que ha sido reproducido en el antecedente de hecho número 4 de esta resolución.

Sexta.- En lo que concierne a los motivos para establecer un plazo máximo de doce meses para la ejecución de las obras, vienen establecidos en los epígrafes 8 y 9 del informe, del siguiente modo:

El motivo para aplicar ese plazo máximo es, por un lado, que la trazabilidad del dinero percibido se complica cuanto más tiempo transcurra. Desconocemos, puesto que no ha quedado acreditado, que el dinero que en junio de 2018 la interesada obtuvo por la venta del inmueble heredado es el que ahora, en abril de 2021, ha utilizado para el pago de las obras, ya que el tiempo que ha transcurrido entre ambos hechos es demasiado largo.

Otro de los motivos para que se aplique el plazo máximo de 12 meses es que, un perceptor de la RGI puede tener que hacer frente a varios gastos o inversiones, que se puedan exceptuar del cómputo de un ingreso atípico, durante todo el periodo en el que es perceptor, por lo que resulta necesario establecer un límite para realizar la reinversión del ingreso atípico. En caso contrario, podría suceder que se tuvieran que descontar del ingreso atípico gastos imprevistos surgidos cuatro años después de que se percibiera el ingreso atípico, por ejemplo. No podemos descontar los gastos futuros de un perceptor de la RGI de un ingreso atípico que percibió tiempo atrás.

En esencia, cabe decir que Lanbide arguye que la necesidad de establecer un límite temporal a la reinversión de los ingresos atípicos viene dada porque no es posible descontar, se entiende que *sine die*, los gastos futuros de un perceptor de la RGI de un ingreso atípico que percibió tiempo atrás. A ello, el organismo autónomo añade las dificultades para establecer la trazabilidad del dinero percibido una vez han transcurrido tres años; en el sentido de que no es posible precisar si el dinero obtenido con la venta del inmueble el año 2018 es exactamente el que se destina a las obras de rehabilitación el año 2021.

Desde una consideración en abstracto, el Ararteko pudiera mostrarse conforme con la afirmación de Lanbide de que no es posible vincular *sine die* los gastos futuros de quien percibe la RGI a unos ingresos atípicos que percibió años atrás. Lo que ocurre es que en este supuesto en concreto la necesidad de gastos de rehabilitación integral del edificio se evidenciaba ya el año 2017; tal y como ha quedado reflejado en las actas de la comunidad de propietarios que se reproducen en esta resolución, como en el informe expedido por el administrador de Sestao Berri, S.A. y administrador de la comunidad de propietarios en cuestión. De modo que cabría preguntarse hasta qué punto la derrama del año 2021 se trata de un gasto futuro y no de un gasto previsto el año 2017, o incluso antes, pero cuya ejecución se demoró en el tiempo por su envergadura y por razones, en cualquier caso, no imputables a la promotora de la queja.



En lo que concierne a la dificultad de Lanbide para establecer la trazabilidad del dinero percibido, esta institución quiere poner de relieve que, en su condición de perceptora de la RGI, Lanbide puede requerir a la UC en cuestión, en cualquier momento, con ocasión de un procedimiento de revisión, que presente los movimientos bancarios que tenga en consideración, de manera que el organismo autónomo puede ser así conocedor de la gestión económica de los ingresos de esa UC. Por otra parte, no resulta desacertado preguntarse qué relevancia puede tener a los efectos de la RGI que el dinero invertido en los gastos de rehabilitación sea el percibido el año 2018 u otro.

Dicho lo cual, la promotora de la queja cumplió con su obligación de comunicar los ingresos extraordinarios percibidos con la venta del inmueble heredado. Pero además, todo apunta a que lo ocurrido en este caso es que ante la previsión de una derrama extraordinaria aquella también ha cumplido diligentemente con la obligación establecida en el artículo 12.1.c) del Decreto 147/2010 y ha hecho una administración responsable de sus recursos hasta el punto de que el año 2021 ha podido hacer frente a un gasto extraordinario por importe de 17.957,97 euros, y ello, como decía, cuando su única fuente de ingresos regular ha sido su pensión no contributiva por discapacidad y la RGI que la complementa.

Séptima.- Llegados a este punto, parece oportuno reseñar que no debe olvidarse que la reclamante es una mujer con una discapacidad reconocida del 75%, que a la fecha de los hechos tenía además un hijo, menor de edad, con síndrome del espectro autista a su cargo.

Por consiguiente, esta institución tiene a bien insistir, nuevamente, en la necesaria consideración del interés superior del menor por parte de las administraciones públicas, cuando éstas vayan a adoptar decisiones que pueden afectar a niños y niñas. Así lo puso de reflejo el Ararteko en la Recomendación de carácter general 2/2015 sobre la obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos⁶. En la misma, se señalaba en síntesis que, a juicio de esta institución, con carácter previo a la resolución de suspensión y/o extinción de las prestaciones, se debería tomar en consideración y ponderar adecuadamente los efectos que podría implicar en la

⁶ Euskadi. Ararteko. Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril. La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos [en línea]. Disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-22015-de-8-de-abril-0>



vida de las niñas y los niños una decisión administrativa que privara de ingresos a su unidad de convivencia.

En esta línea, es preciso recordar que es la Convención de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, la que en su artículo 3 establece ese principio y derecho del interés superior del menor. En este contexto, el Ararteko tiene a bien trasladar que en el año 2013 el Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado del seguimiento del cumplimiento por parte de los Estados firmantes de la Convención de Derechos del Niño y de ofrecer orientaciones para la adecuada interpretación de ésta en los distintos ámbitos en que debe ser implementada, elaboró y aprobó la Observación General n° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial⁷. La misma aclara, en su punto IV.A.1.b), que el respeto al principio del interés superior es exigible en las decisiones que afecten a los niños y niñas indirectamente; es decir, no solo en los actos administrativos dirigidos hacia ellos, sino también en aquéllos que puedan tener repercusiones en ellos, aunque no sean sus destinatarios directos.

A este respecto, parece oportuno añadir que Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, ha establecido en su artículo 31 que los tratados internacionales prevalecen sobre normas de derecho interno contrarias, y que el artículo 29 de la misma ley aclara que el cumplimiento de las obligaciones internacionales incumbe también a las autoridades autonómicas⁸.

No obstante, el carácter primordial del interés superior del menor ha tenido también reflejo en el ámbito estatal, en concreto, en los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, que incorporan y desarrollan el interés superior del menor, y dan pautas para su aplicación. En este sentido, el artículo 3 dispone expresamente la necesaria adecuación de la actuación de los poderes públicos a la referida normativa internacional. Y por su parte, el Tribunal Constitucional (TC) tiene establecido que la interpretación de los derechos fundamentales a la luz de los tratados de derechos humanos “no puede prescindir

⁷ Naciones Unidas. Convención sobre los derechos del niño. Comité de los derechos del niño. Observación General n° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). [Accesible en línea]: http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC.C.GC.14_sp.pdf

⁸ Véase en este sentido: Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 87/2019, de 20 de junio, fundamento jurídico sexto. ECLI:ES:TC:2019:87. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2019-10915.pdf>



de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales”⁹.

Octava.- La situación de vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentra la UC de promotora de esta queja durante los meses en los que su prestación resulta minorada 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 Revisada (CSER) establece el derecho a la asistencia social, mientras que el artículo 15 dispone el derecho de las personas discapacitadas a la plena integración social¹⁰. 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, de 20 de junio, ha señalado que dicha obligación compete, entre otras, a las autoridades autonómicas¹¹.

El desarrollo del artículo 13 de la CSER por el Comité de Derechos Sociales¹² (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

⁹ Véanse en este sentido: Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia 87/2019, de 8 de mayo, fundamento jurídico segundo. ECLI:ES:TC:1989:81. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1287>; y Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia 116/2006, de 24 de abril, fundamento jurídico quinto. ECLI:ES:TC:2006:116. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5718>

¹⁰ 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.

¹¹ 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

¹² 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.



humana¹³. Lo cierto es que la situación de necesidad es el único requisito para beneficiarse del derecho a la asistencia social que prevé la CSER¹⁴, de modo que las prestaciones se deben abonar mientras aquella subsista¹⁵. En este sentido, incluso en aquellos supuestos en los que el Comité 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. Es decir, ha de tener una base legal clara, perseguir un fin legítimo, y estar justificada en una sociedad democrática¹⁶.

Del mismo modo, resulta oportuno traer a colación el artículo 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁷ (CEDH), ratificado por España el 12 de enero de 1991. En palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) este artículo reconoce el derecho al disfrute pacífico de las prestaciones sociales que constituyen un derecho subjetivo¹⁸, de manera que si bien caben las interferencias en el disfrute de este derecho estas deben ser siempre acordes con la legalidad.

En esta línea, el TEDH ha concretado que las normas en las que se apoya la interferencia deben ser suficientemente accesibles, precisas y previsibles en su aplicación. Con respecto a la previsibilidad ha señalado que la Ley debe proteger

¹³ 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:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-48-2008-dmerits-fr%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-48-2008-dmerits-fr%22]})

¹⁴ 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:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-88-2012-dmerits-fr%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-88-2012-dmerits-fr%22]})

¹⁵ Véase *European Roma Rights Centre c. Bulgaria*, párr. 43; así como las Conclusiones XVIII-1 (2006) sobre España.

¹⁶ 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:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-111-2014-dmerits-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-111-2014-dmerits-en%22]})

¹⁷ Artículo 1. Protección de la propiedad.

Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas.

¹⁸ Véase a modo de ejemplo: *Romeva c. Macedonia del Norte*, sentencia de 12 de diciembre de 2019 (Sección Primera), párr. 38. Disponible en: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:\[%22001-198885%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:[%22001-198885%22]})



frente a aplicaciones arbitrarias y frente a la aplicación extensiva de restricciones en detrimento de la persona afectada¹⁹.

A la vista de lo descrito en esta resolución, no parece que en el caso que ahora nos ocupa el modo de proceder de Lanbide tenga una base legal clara, por lo que difícilmente la medida puede estar justificada. Del mismo modo, tampoco puede decirse que el recurso a la analogía en este caso fuera algo previsible o preciso.

Así las cosas, cabe preguntarse si esta manera de actuar de Lanbide puede considerarse conforme con el artículo 13 de la Carta Social Europea Revisada, en relación con el artículo 15 del mismo texto, o con artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH.

Novena.- Por todo lo dicho, cabe afirmar que el recurso a una analogía *in malam partem* permite a Lanbide ampliar el límite temporal de los doce meses a un supuesto de hecho para el que no está previsto. Podría decirse que, de este modo, con su labor hermenéutica, el organismo autónomo viene a concluir que el precepto en cuestión dice aquello que no está escrito.

Sin embargo, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, Sala Segunda, en el fundamento jurídico quinto de su sentencia 148/1988, de 14 de julio, el recurso a la analogía “por evidentes razones de seguridad y certeza jurídica” exige en su aplicación el necesario cuidado y riguroso empleo²⁰. Lo cual se muestra más evidente cuando se trata de un derecho subjetivo como la RGI cuya finalidad esencial es dar cobertura a las necesidades más básicas de las personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión.

Comoquiera que sea, en opinión del Ararteko, en el caso que ahora nos ocupa se aprecia la falta del presupuesto básico para la aplicación analógica de la norma, y ello porque el artículo 20.2 del Decreto 147/2010 sí incluye específicamente en su regulación determinadas previsiones para las obras de rehabilitación mayores. Lo que ocurre es que esa normativa, de manera expresa, otorga un tratamiento

¹⁹ Véase: *Centro Europa 7 S.R.L. y di Stefano c. Italia*, sentencia de 7 de junio de 2012 (Gran Sala), párrs. 141-143. Disponible en: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:\[%22Centro%20Europa%207%20S.R.L.%20and%20Di%20Stefano%20v.%20Italy,%20%C2%A7%20139%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%2201-111399%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:[%22Centro%20Europa%207%20S.R.L.%20and%20Di%20Stefano%20v.%20Italy,%20%C2%A7%20139%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%2201-111399%22]})

²⁰ ECLI:ES:TC:1988:148. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1089>



diferenciado a éstas y a los actos de compra o adquisición de mobiliario o ajuar para la vivienda habitual²¹.

En todo caso, no podemos olvidar que el operador jurídico tiene como punto de partida de su labor hermenéutica la interpretación literal de las normas. Así lo dispone el artículo 3.1 del Código Civil español cuando señala que la interpretación de las normas debe realizarse según el sentido literal de sus palabras. Dicho de otro modo, "cuando la proposición normativa es clara y el sentido gramatical de las palabras es unívoco, (...), no cabe ni es lícito ni admisible pasar por alto dicho sentido gramatical (...) para sustituirlo por otro, máxime cuanto esa tarea correctora se hace interesadamente por la Administración en su propio beneficio (...). Como señala al respecto el aforismo latino, en que se condensa un principio jurídico interpretativo elemental: "...*in claris non fit interpretatio...*", esto es, no cabe interpretar lo que es claro"²².

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, en aplicación del artículo 20.2.c) del Decreto 147/2010, no se impute como ingreso atípico la cantidad de 15.660 euros obtenida con la venta del inmueble recibido en herencia, dado que ha resultado acreditado que se ha destinado a mantener la vivienda habitual de la promotora de esta queja en condiciones de habitabilidad.

²¹ Véase, *mutatis mutandis*, Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 5ª). Sentencia 1573/2022, de 28 de noviembre. Fundamento jurídico octavo, apartado segundo. ECLI:ES:TS:2022:4336. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/7894c34a778d96bfa0a8778d75e36f0d/20221205>.

²² Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). Sentencia 1670/2013, de 18 de abril. Fundamento jurídico cuarto, letra d). ECLI:ES:AN:2013:1670. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/fc2b861b6ba6e005/20130502>; y Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª). Sentencia 4304/2015, de 14 octubre. Fundamentos jurídicos primero y cuarto. ECLI:ES:TS:2015:4304. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/openCDocument/47c54a4d73e1a19680ae749ee14dc70a37b8e535c2742508>

Que, en consecuencia, se devuelvan a aquélla las cantidades detraídas de la nómina mensual de la RGI, en concepto de ingreso atípico.

Por último, el Ararteko recuerda, una vez más, la importancia de que se pondere adecuadamente el interés superior del menor en la toma de decisiones que pudieran afectar al bienestar de las y los menores.

