



**Resolución 2019R-2448-18 del Ararteko, de 11 de julio de 2019, por la que recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la resolución por la que se acuerda la extinción del derecho a la renta de garantía de ingresos y a la prestación complementaria de vivienda, por haber generado indefensión, al no haberse facilitado con antelación la copia del informe policial que ha servido de sustento para ello y no haber garantizado, por tanto, el derecho de defensa de la reclamante.**

### Antecedentes

1. Una ciudadana ha presentado una queja ante esta institución, que tiene por motivo la disconformidad con la extinción de la prestación de renta de garantía de ingresos (RGI) y de la prestación complementaria de vivienda (PCV) que tenía reconocida su unidad de convivencia (UC) monoparental, conformada por ella y su hija menor a cargo.

Con carácter previo a la resolución que declaraba la extinción de las citadas prestaciones, Lanbide le notificó un trámite de audiencia de fecha 18 de septiembre 2018. En dicha comunicación se anticipaba la existencia de una posible causa de extinción, así como de reclamación de cantidades indebidamente percibidas de ambas prestaciones, por una actuación fraudulenta de la titular de la prestación, motivada por:

*"Ocultación de datos de la composición de la UC. Art 12.1.f.1 del decreto 147/201 de 25 de mayo. Según informes de convivencia de diferentes entidades de Amorebieta - Etxano, usted convive con (...). Persona con la que ha convivido en AMOREBIETA en la C/ XXX teóricamente como subarrendataria de habitación. Con posterioridad Vd. ha trasladado su domicilio a (...) donde continúan conviviendo con (...), aunque el no figura empadronado en dicho domicilio.*

*Cumplir las obligaciones derivadas de su condición de titular de la Renta de Garantía de Ingresos, en la modalidad que corresponda, así como cualesquiera otras que resulten de aplicación en virtud de la normativa vigente.*

*Actuación Fraudulenta: ocultando la relación de pareja análoga a la conyugal con (...) conviviendo con dicho sr. desde el 05/10/2015 evitando declarar los ingresos por trabajo de su pareja para acceder a la prestación de RGI.*

*No existir relación de parentesco hasta el tercer grado por consanguinidad o afinidad entre cualquiera de las personas miembros que constituyen la unidad convivencial de la persona solicitante y la persona arrendadora de la vivienda o cualquiera de las personas miembros de su unidad familiar. Ocultando la relación*



*de pareja análoga a la conyugal con (...), conviviendo con dicho sr. desde el 05/10/2015 y simular el pago de alquiler de habitación para acceder a las ayudas por PCV."*

La titular de la queja, mostró su disconformidad el 03 de octubre de 2018 mediante escrito de **alegaciones**. En dicho escrito, la reclamante alegaba que su relación con (...) se había limitado exclusivamente al hecho de que durante los meses de octubre del 2016 a julio del 2017, fue arrendataria de una habitación en la vivienda de la que BBB es titular. La promotora de la queja, tanto en periodo de alegaciones como acompañando al recurso potestativo de reposición presentó diversa documentación, entre otros:

- Declaración jurada de ambos señalando que no mantenían ninguna relación análoga a la conyugal.
- Contrato de subarrendamiento a nombre de ella y su hija junto a la declaración jurada como prueba de dichas afirmaciones.
- Extracto bancario y copia de los recibos mensuales de 400 euros de renta de subarriendo de la habitación, abonados en mano al arrendador.

Concluía la reclamante reiterando que, en todo caso, a la finalización del último contrato de subarrendamiento, ella y su hija menor se trasladaron a vivir a otra vivienda, en la cual hoy en día residen solas.

También solicitaba copia de los informes de convivencia que justificaban la resolución de extinción de las prestaciones.

2. Dichas alegaciones no fueron estimadas y la resolución de Lanbide que dictaba la extinción, de fecha 25 de octubre 2018, fue motivada por:

*"Existir relación de parentesco entre miembro/s de la unidad de convivencia y la persona arrendadora y/o cualquiera de los miembros de su unidad familiar. Ocultando la relación de pareja análoga a la conyugal con BBB, conviviendo con dicho sr. desde el 05/10/2015 y simular el pago de alquiler de habitación para acceder a las ayudas por PCV".*

Dicha resolución de extinción del derecho subjetivo a la RGI/PCV reconocida a la UC, no venía acompañada de copia de los informes de convivencia de diferentes entidades a las que hacía referencia Lanbide como base de la motivación de la extinción.

Como respuesta a la extinción, la promotora de la queja presentó un recurso potestativo de reposición, reiterando los argumentos que había señalado en fase de alegaciones, señalando en esencia que la unidad de convivencia era la indicada



en momentos previos del procedimiento, es decir, únicamente conformada por ella misma y su hija menor de edad y que no había realizado ninguna actividad fraudulenta ni tenía relación análoga a la conyugal con su arrendador.

Del mismo modo, solicitó de nuevo acceso y copia del contenido del informe que había servido de justificación para motivar la extinción de su prestación, sin éxito.

Lanbide, sin entregar copia de dichos informes, mediante resolución de 8 de abril de 2019 resolvió desestimar el recurso potestativo de reposición que había interpuesto contra la extinción de las prestaciones.

3. Tras admitir la queja a trámite, el Ararteko dirigió una petición de información a Lanbide en la que solicitaba información sobre las diferentes circunstancias relacionadas con el objeto de la reclamación y se trasladaban consideraciones previas, que para no ser reiterativos se reproducen con posterioridad.
4. Lanbide respondió a las cuestiones señaladas mediante informe del director general del organismo autónomo. Concretamente:

*"- Entrando en el contenido de la queja, el Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano informo a Lanbide de que tenían diversas informaciones en el sentido de que: 'AAA, vive con su hija y su pareja actual BBB cobrando la RGI y la PCV ya que ha declarado que no son pareja y que el mismo le ha facilitado un contrato de alquiler para cobrar las citadas ayudas. Es pública y notoria en el municipio esta relación ya que los propios interesados así lo hacen saber informando además de la situación de cobros indebidos que realiza Dña. AAA."*

*- El 16/01/2018 Lanbide solicito a la comisaria de la Ertzaintza de Durango que verificara dicha relación de pareja. Tras lo cual remitieron informe de convivencia en el que se corrobora dicha relación.*

*- Con fecha 25 de octubre de 2018, dentro del procedimiento de revisión número 2018/REV/092045, se dicta acto por el que se declara extinguido el derecho a la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos y a la Prestación Complementaria de Vivienda.*

*- Frente a esta resolución, la interesada interpone recurso de reposición que es desestimado por resolución de fecha 08/04/2019, que ratifica íntegramente la resolución frente a la que se recurre, al considerar como hechos probados los incumplimientos de obligaciones y requisitos constatados en la resolución de origen".*





Al recibir dicho informe, los elementos esenciales de éste fueron compartidos por el Ararteko con la reclamante para su valoración, dado que contenían más información que la que había sido aportada en la resolución de extinción que le fue notificada.

Tras analizarlos, la reclamante insistió en su disconformidad y en el hecho de que la naturaleza de su relación con dicha persona no era análoga a la conyugal, ni estaba probado que lo fuera, ni había realizado ninguna actuación fraudulenta para serle reconocida la RGI/PCV, sin incumplir los requisitos ni las obligaciones exigidas.

5. Esta institución ha tenido conocimiento de que a mediados de junio de 2019, le ha sido entregado finalmente a la reclamante copia de uno de los informes de convivencia a los que se hacía referencia tanto en la resolución de extinción de las prestaciones, como en el informe de colaboración remitido por Lanbide al Ararteko, que fue realizado por el Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. Dicho informe señala en su literalidad (con los datos personales de los testigos borrados) que:

*“- El día 28 de agosto de 2018, a las 13:00h, el recurso compuesto por los agentes de la Ertzaintza con número profesional XXXX se personaron en el domicilio situado en la calle XXXX de la localidad de Amorebieta, donde no contesta nadie. Preguntado XXX (aparece el nombre tachado), **éste les informa de que en el 3º izquierda residen tres personas, un hombre, una mujer y una niña.***

*- El día 29 de agosto de 2018, a las 08:47h, el recurso compuesto por los agentes de la Ertzaintza con número profesional XXXX se personan en la dirección indicada, siendo atendidas por AAA, la cual manifiesta residir solo con su hija.”*

Tras recibirlo la reclamante refiere que se puso en comunicación con todos los vecinos/as de su escalera –con quienes señala que no tiene apenas relación- hasta identificar a las personas cuya opinión había sido reflejada en dicho informe, quienes tras escucharla le señalaron que estarían dispuestos a presentar declaraciones juradas corrigiendo su declaración previa, dado que señalaban que, por un lado, no tenían mucha relación , por otro lado, no estaban seguros en realidad sobre cuantas personas vivían en su casa actualmente, por último desconocían el impacto real de la declaración previa realizada .

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





## Consideraciones

1. Lanbide entiende que la imposibilidad de poder determinar la UC, supone el incumplimiento de un requisito imprescindible para la tramitación de la RGI relativo, concretamente, a no poder determinar en cuál de las previsiones del artículo 5 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de Renta de Garantía de Ingresos, está incluida la UC de la reclamante.

En este sentido, la propia Exposición de Motivos de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, venía a reconocer la UC como el elemento nuclear en la configuración del derecho a la RGI/ PCV. En efecto, ya desde el inicio de la misma Ley se establece que la determinación de la UC es: *"...uno de los componentes esenciales del modelo, en la medida en que su definición es determinante del grado de cobertura de cada una de las prestaciones"*. En concordancia, el artículo 9.4 de la misma Ley, prevé: *"A los efectos de la presente ley, la convivencia efectiva o la no convivencia referidas en este artículo deberán ser objeto de investigación por parte de la administración competente, cuando el caso lo exija"*.

En dicho marco normativo, Lanbide considera que en el caso que nos ocupa, no se ha podido determinar la UC de la reclamante, porque según el organismo público la reclamante no conforma la UC que señala constituir y en realidad mantiene una relación análoga a la conyugal con la persona propietaria de la vivienda que le subarrendaba una habitación. Ello ha motivado la resolución de Lanbide que extingue la RGI/PCV de la reclamante en estos términos:

*"-Existir relación de parentesco entre miembro/s de la unidad de convivencia y la persona arrendadora y/o cualquiera de los miembros de su unidad familiar. Ocultando la relación de pareja análoga a la conyugal con BBB., conviviendo con dicho sr. desde el 05/10/2015 y simular el pago de alquiler de habitación para acceder a las ayudas por PCV"*.

Todo ello basado, según la comunicación de inicio de procedimiento en *"...informes de distintas entidades de Amorebieta-Etxano"*, los cuales no han sido entregados a la reclamante en ningún momento a pesar de sus reiteradas peticiones.

Sin embargo, en el informe de colaboración remitido por Lanbide como respuesta a la petición de información del Ararteko, se señalaba:

*"Entrando en el contenido de la queja, el ayuntamiento de Amorebieta-Etxano informó a Lanbide de que tenían diversas informaciones..."*



*“Es pública y notoria en el municipio esta relación...”*

*“El 16/01/2018 Lanbide solicito a la comisaria de la Ertzaintza de Durango que verificara dicha relación de pareja. Tras lo cual remitieron informe de convivencia en el que se corrobora dicha relación”.*

*“Frente a esta resolución, la interesada interpone recurso de reposición que es desestimado por resolución de fecha 08/04/2019, que ratifica íntegramente la resolución frente a la que se recurre, al considerar como hechos probados los incumplimientos de obligaciones y requisitos constatados en la resolución de origen”.*

En relación con todo lo señalado, esta institución quiere recordar que el artículo 35 de la Ley LAPC exige que la motivación de las resoluciones limitativas de derechos contenga una exposición sucinta de los hechos y de los fundamentos de derecho que determinan la decisión administrativa adoptada.

En la actuación concreta objeto de esta queja, la resolución que declara la extinción de la RGI menciona como motivo la existencia de una actuación fraudulenta y el no poder determinar la UC, reflejado en varios informes, pero sin incorporar el contenido de los mismos ni facilitar su copia. En este sentido se hace necesario recordar el contenido del artículo 88.6 de la LPAC: *“La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.”*

La motivación por simple remisión no resulta suficiente en un procedimiento administrativo vinculado a una prestación destinada a cubrir las necesidades más básicas de inclusión económica y social. Una motivación referencial sería insuficiente cuando el acto administrativo sea uno de los señalados en el art. 35.1 a) de la Ley 39/2015, es decir, aquellos limitativos de derechos subjetivos.

2. Habitualmente, ante la existencia de algún indicio que cuestiona la composición de la UC, Lanbide ha venido solicitando al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco la elaboración de un informe policial de comprobación de convivencia, tal como en el caso del expediente de queja objeto de esta resolución. Ello se debe a que la petición de informes está prevista en el art. 79 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> **Artículo 79. Petición.**

1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

**Artículo 80. Emisión de informes.**

1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Sin embargo, el contenido de dicho informe debe valorarse de acuerdo con lo establecido en el mencionado artículo 77.5 LPAC) y ponderarse con el resto de los documentos y pruebas que constan en el expediente, presentados por la reclamante desde el inicio del procedimiento, dado que la norma señala: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”*.

En este sentido y con relación al valor que debe otorgarse a un informe policial, en casos como el que aquí nos concierne, el Ararteko traslada las siguientes consideraciones, que reiteran, entre otros, lo expuesto en el [Informe-Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide, de 2017](#). En efecto, en su apartado 5.1.3 sobre *“Acreditación de la composición de la Unidad de Convivencia”*, en cuanto a los informes policiales y las relaciones análogas a las conyugales -página 49 y siguientes- el Ararteko hacía hincapié, en coherencia con la doctrina jurisprudencial, en qué tipo de informes hacen prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documentan, de la fecha en que se produce esa documentación, así como de la identidad de las personas que intervienen en su desarrollo. Del mismo modo se incidió en que la prueba plena no se extiende a las interpretaciones, juicios de valor o las opiniones que se consignen.

En dicho informe-diagnóstico 2017 del Ararteko se citaba igualmente abundante jurisprudencia que cuestionaba la validez probatoria suficiente, *per se*, de los informes por lo que cabría la presentación de otras pruebas en contrario.

No parece oportuno reiterar ahora toda la jurisprudencia allí señalada, no obstante, se destaca en este sentido y entre otras la STSJ 991/2012, de 28 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección 1ª, concluía, entre otros aspectos, que los informes policiales constituyen *“una prueba meramente indiciaria del hecho en cuestión”*<sup>2</sup>.

Esta defensoría, en coherencia con tales pronunciamientos judiciales y tras analizar múltiples resoluciones, emitía de hecho en el Informe-Diagnóstico 2017 antes citado la siguiente recomendación –recomendación N°22 : *“Que se realice un juicio proporcionado del contenido de los informes que sirven para acreditar la composición de la unidad de convivencia y se otorgue validez a los hechos y se*

---

<sup>2</sup> Véase la STSJ País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) 991/2012, de 28 de diciembre



*pondere en cada caso concreto la validez de las interpretaciones, juicios de valor u opiniones que se hayan incluido.”*

En suma y en opinión de esta institución, la prueba relativa a la composición de la UC de una persona titular de RGI y/o PCV, o a la naturaleza de la relación que pueda mantener con otras personas cercanas a la reclamante, por su especial relevancia por tratarse de requisitos y obligaciones que puedan afectar al mantenimiento de prestaciones económicas de carácter social, debería estar amparada en actuaciones de comprobación cuyo contenido figurara con detalle en el procedimiento que se de en cada caso concreto y en el informe resultante, lo cual no se da en este caso.

En el informe policial entregado con posterioridad a la resolución del recurso potestativo de reposición presentado únicamente se hace constar el testimonio de un vecino, que afirma que en la vivienda residen tres personas. A juicio de esta institución, deducir del contenido de dicho testimonio que conforman una relación análoga a la conyugal no tiene base suficiente.

En opinión del Ararteko el informe policial no refleja los hechos y datos que los agentes actuantes han constatado de manera directa por lo que su contenido “no hace prueba plena” artículo 77.5 LPAC. Además, al desconocerse la identidad de la persona que ha testificado no se ha realizado un procedimiento de contradicción completo y genuino que permita ejercer con garantías el derecho de defensa a la persona perjudicada desde el inicio del procedimiento.

En sustento de la opinión señalada relativa a la ausencia de valor probatorio por parte de determinados informes policiales se menciona la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) 418/2013, de 8 de julio en la que el tribunal concluyó manifestando que: *“la consecuencia es que si, en ocasiones, esas informaciones policiales pueden constituir instrumentos útiles para fundar una investigación más contrastada, (propia de las actuaciones cautelares), no pueden erigirse en soporte exclusivo de una medida definitiva de denegación (o extinción del derecho) si a esa falta de precisión se une el potencial indiciario de signo contrario que cabe asimismo atribuir a la concurrencia de actuaciones, incluso públicas, que atestiguarían la ruptura convivencial...”*

3. Por otro lado, como se ha señalado, la reclamante no ha tenido conocimiento del contenido del informe policial hasta muy posteriormente. Ello le ha imposibilitado ejercer plenamente su derecho a la defensa. En opinión del Ararteko para denegar suspender o extinguir un derecho subjetivo en base a un informe policial, sería necesario abrir, con carácter general, un procedimiento contradictorio en el que la persona afectada conozca con carácter previo el contenido del informe policial en





cuestión, con la finalidad de proponer o adjuntar los medios de prueba que considere en su defensa.

En efecto, en opinión del Ararteko, resulta esencial que la reclamante conozca de antemano el contenido del informe(s) policial(es) que está siendo sustento de decisiones que afectan a sus intereses como es la denegación, suspensión o extinción de prestaciones económicas que cubren las necesidades básicas de una UC monoparental con menor a cargo. Se debe recordar que la reclamante pidió expresamente y por escrito, que le fuera proporcionada la copia de los informes a los que hacía referencia Lanbide en la motivación de la decisión extintiva durante el procedimiento sin éxito.

4. Procede ahora analizar la respuesta remitida por Lanbide, en el informe enviado al Ararteko. En el mismo Lanbide no justifica en qué ha consistido la prueba en la que se ha sustentado para acreditar que la reclamante mantiene una relación análoga a la conyugal con (...) y que esta ha sido ocultada.

Lanbide señala “que tenían diversas informaciones” pero no detalla de dónde procede dicha información y añade que *“Es pública y notoria en el municipio esta relación ya que los propios interesados así lo hacen saber informando además de la situación de cobros indebidos que realiza Dña. (...)”*. Por *hecho notorio* se entiende aquel que no necesita prueba, por ser evidente o conocido públicamente. La extinción de un derecho subjetivo no puede estar exenta de prueba. La única declaración que contiene el expediente es, precisamente, la que refieren no ser pareja. El Ararteko no puede dejar de reiterar la importancia de respetar el derecho fundamental a la presunción de inocencia garantizado en el artículo 24 de la CE.

En conclusión, por todo lo expuesto hasta este punto, esta defensoría sostiene, que, en el caso que nos ocupa, Lanbide no ha acreditado la existencia de una relación análoga a la conyugal que sustenta la extinción de un derecho subjetivo teniendo en cuenta, además, que al haberse desconocido el contenido del informe policial o el de otros informes a los que se hace referencia, o sus fuentes, desde un inicio, se está impidiendo el ejercicio del derecho a la defensa. Por ello, entiende que la extinción del derecho de la reclamante a la RGI/PCV no ha sido ajustada a Derecho.



Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formula al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco la siguiente:

### **RECOMENDACIÓN**

El Ararteko recomienda la revisión de la resolución por la que se acuerda la extinción del derecho a la Renta de Garantía de Ingresos y de la Prestación Complementaria de Vivienda por no haberse facilitado con antelación el informe policial que ha servido de sustento para ello y no haber garantizado, en consecuencia, el derecho a la defensa de la reclamante.

Asimismo, con carácter general, se recomienda que se remita una copia del informe policial sobre la composición la de Unidad de Convivencia, y en el caso de que se deniegue su acceso, se expliquen las razones para ello sin que, en este supuesto, el contenido del informe pueda servir de soporte único de la decisión extintiva.

