



RESOLUCIÓN 2023R-1425-20 del Ararteko, de 18 de octubre de 2023, que recomienda al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco, que revise la resolución de no reanudación y mantenimiento de la suspensión del derecho a la renta de garantía de ingresos y del derecho a la prestación complementaria de vivienda, por las irregularidades detectadas estando vigente el estado de alarma, así como la resolución de extinción, por no ser equiparable la denegación de la solicitud de reanudación de la prestación a una resolución de suspensión.

Antecedentes

1. Una persona ha formulado una queja ante el Ararteko con motivo de la suspensión, extinción y reclamación de prestaciones de renta de garantía de ingresos (RGI) y prestación complementaria de vivienda (PCV).

Lanbide-Servicio Vasco de Empleo acordó suspender el derecho a la RGI/PCV mediante Resolución de 19 de noviembre de 2019, por haber detectado que una persona había estado empadronada en su vivienda desde el 12 de julio de 2018 hasta el 12 de diciembre de 2019, sin haberlo comunicado, incumpliendo la obligación prevista en el artículo 12.1 f del Decreto 147/2010, de 25 de mayo (Decreto 147/2010).

Tras la suspensión, el 2 de diciembre de 2019 el promotor de la queja solicitó la reanudación del derecho a la RGI/PCV.

En la tramitación del expediente de reanudación, Lanbide le requirió para que comunicara diversas cuestiones que afectaban a la convivencia en el mismo domicilio de (...), desde 12/07/2018 a 12/12/2019, (...) desde 19/07/2019 a 30/12/2019 y la de (...) desde 17/01/2019.

En respuesta a dicho requerimiento, el promotor de la queja informó, el 24 de abril de 2020, de que (...) convivió con esa persona pero que ni compartían ya la misma vivienda ni tampoco vivía ésta en dicha vivienda. La comunicación de los anteriores hechos se realizó *on line* con número de registro MCPYPYCU26612.

Lanbide acordó mediante Resolución de 19 de mayo de 2020 denegar la reanudación y mantener la suspensión del derecho a la RGI/PCV en base a los siguientes motivos: "no haber presentado certificado de empadronamiento oficial de baja de (...) ni la solicitud de baja en la inscripción en el padrón, por lo que dicha persona continúa inscrita en el padrón del domicilio del reclamante".

Una vez tuvo conocimiento de la resolución por la que se denegaba la reanudación y se acordaba el mantenimiento de la suspensión, el promotor de la queja formuló recurso potestativo de reposición, alegando, básicamente, que la fecha de solicitud de la baja en la inscripción en el padrón municipal de (...) fue el 2 de





diciembre de 2019. En el recurso potestativo de reposición adjuntó la copia de la solicitud de baja en la inscripción en el padrón municipal y alegó que la había presentado también con anterioridad en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Lanbide, posteriormente, acordó resolver la extinción del derecho a la RGI mediante Resolución de 22 de agosto de 2020, en base a la existencia de dos suspensiones por incumplimiento de obligaciones en el periodo de dos años de vigencia de la prestación. La extinción de la RGI conllevó la extinción de la PCV, que se acordó mediante resolución, también de 22 de agosto de 2020.

2. Tras la admisión de la queja a trámite, el Ararteko solicitó a Lanbide información con relación a los anteriores hechos. Asimismo, trasladó determinadas consideraciones previas, que para no ser reiterativos posteriormente reproducimos.

En concreto, el Ararteko solicitó información sobre las siguientes cuestiones.

- a) Su opinión sobre las consideraciones previas que incorpora este escrito.
- b) Explicación de los motivos y fundamentos legales por los que ha acordado mantener el derecho a la suspensión a pesar de que el reclamante respondiera al requerimiento.
- c) Explicación de los motivos por los que no acordó el trámite de subsanación o la apertura de un periodo de prueba si consideraba necesaria la aportación del documento que acreditaba la solicitud de baja en la inscripción en el padrón municipal o que era incierto que (...) no vivía en la vivienda.
- d) Explicación de la normativa que ha aplicado para mantener la duración de la suspensión durante un periodo superior a tres meses, a pesar de que el reclamante cumple los requisitos para ser beneficiario de la RGI.
- e) Una aclaración sobre la situación del reclamante, con relación a la deuda pendiente y a los conceptos por los que se reclama, así como respecto al periodo en que se ha generado e información, en su caso, respecto al procedimiento de extinción del derecho a la RGI/PCV.

Lanbide ha respondido al Ararteko lo siguiente:

“Se inicia revisión número 2020/REV/026781 al titular don (...), al objeto de comprobar que cumple los requisitos exigidos para cobrar la RGI.

Por este motivo, se le requiere con fecha del 5 de marzo del 2020, para que el titular aclare la situación de varias personas empadronadas en el mismo domicilio sin que se reciba respuesta acorde a lo demandado.

Alega el titular que comunicó a Lanbide que don (...) ya no vivía con él, pero sin presentar documentación acreditativa de dicho extremo como es el padrón donde conste la baja del mismo, como es preceptivo. Por ello, Lanbide en la resolución dictada con fecha del 19 de mayo de 2020, decidió suspender la RGI con fundamento en que no presentó certificado de baja oficial de (...) ni tan siquiera la





solicitud de baja en la inscripción del padrón, por lo que dicha persona para Lanbide continúa inscrita en el padrón del domicilio del reclamante.

Así se deduce del propio artículo (art.) 12.1.g del Decreto 147/2010: Comunicar en el plazo máximo de 15 días, contados a partir del momento en el que se produzcan, cualquier cambio relativo al domicilio de residencia habitual.

Alega el reclamante que debido a la situación de la pandemia no pudo presentar la documentación en cuestión, puesto que las dependencias administrativas estaban cerradas. Sin embargo, no presenta ningún justificante de dicha circunstancia (a saber, que haya acudido a las dependencias municipales a fin de tramitar la solicitud de baja). Posteriormente, presentó recurso potestativo de reposición el día 26 de junio de 2020 donde presenta el padrón de baja de la persona en cuestión que tiene fecha del 2 de diciembre del 2019.

Pretende el reclamante que no le puede ser imputable la no presentación de la documentación requerida por estar las dependencias administrativas cerradas por causa de la pandemia. Sin embargo, debería haber presentado alguna justificación acreditativa de dicho extremo, como el resguardo de haber solicitado la baja en el padrón de (...).

Lanbide ha actuado de acuerdo a la ley al haberle suspendido la ayuda por no presentar la documentación en plazo habiendo tenido margen suficiente para presentar lo requerido.

Así se deduce del propio artículo 68 de la LPAC, cuando estipula que se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, como es el presente caso.

Respecto a las cuestiones relativas a la gravedad de la sanción impuesta, cabe recordar que es el legislador, como legítimo representante de la voluntad popular, quien hace la ley y que Lanbide se limita a aplicar dicha normativa".

3. El reclamante sufría una patología cardíaca y fruto de la interrupción del abono de la prestación de RGI/PCV se quedó sin hogar. Posteriormente, en el mes de mayo de 2022, tras el transcurso del año por efecto de la extinción, se le concedió de nuevo la prestación de RGI.

Entendiendo que se disponen de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, se procede a la emisión de las siguientes

Consideraciones

Primera. El presente expediente analiza la decisión de Lanbide de acordar el mantenimiento de la suspensión mediante la Resolución de 19 de mayo de 2020 y





la posterior Resolución de 22 de agosto de 2020, que acuerda la extinción del derecho a la RGI, por la existencia de dos suspensiones por incumplimiento en el periodo de dos años de vigencia de la prestación. La normativa de aplicación al presente expediente es la vigente en el momento de resolver la extinción de la RGI/PCV: Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley 18/2008) y su modificación mediante Ley 4/2011, de 24 de noviembre (Ley 4/2011).

Esta primera suspensión se acordó mediante Resolución de 19 de noviembre de 2019 en base al incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 12.1 f del Decreto 147/2010¹.

Ciertamente, el promotor de la queja **no había comunicado** al Servicio Vasco de Empleo que residía una persona en su domicilio y que estaba inscrita en el padrón en dicha dirección, por lo que existía causa legal para acordar la suspensión inicial del derecho a la RGI/PCV.

Aunque el Ararteko comparte la existencia de causa legal para resolver la suspensión inicial, discrepa de las actuaciones posteriores que se acordaron tras esta primera suspensión y que fueron señaladas en las diferentes comunicaciones realizadas por esta institución en la tramitación del expediente de queja, sin que haya habido ningún cambio de proceder, por lo que se ha tenido que proceder a elevar la presente recomendación, en la que el Ararteko analiza la actuación de Lanbide tras la solicitud de reanudación de la prestación presentada posteriormente a la suspensión.

Segunda. En la tramitación de la solicitud de reanudación, el Servicio Vasco de Empleo requirió al promotor de la queja la presentación de determinada documentación, concretamente, el 5 de marzo de 2020. El reclamante no pudo responder al requerimiento de documentación acudiendo a la oficina de Lanbide por haberse decretado el estado de alarma², por lo que **presentó una comunicación *on line*** con número de registro MCPYPYCU26612 en la que informó de que las personas a las que hacía referencia en el requerimiento de documentación no convivían en la vivienda.

Lanbide acordó, mediante Resolución de 19 de mayo de 2020, mantener la suspensión del derecho a la RGI/PCV, por no haber presentado el certificado de empadronamiento oficial de baja de (...) ni la solicitud de baja en la inscripción en el padrón. La resolución se dictó mientras estaba vigente el estado de alarma y, a pesar de que se había acordado la suspensión³ de los términos, esto es, la

¹ En el informe de respuesta, en vez de dicho apartado se hace mención del apartado g) del artículo 12.1, no siendo de aplicación en este caso, ya que no hubo ningún cambio de domicilio de residencia habitual.

² Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus sucesivas prórrogas. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463>

³ La suspensión se acordó mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (Disposición adicional tercera),



suspensión del plazo para resolver el procedimiento administrativo y los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público hasta el 1 de junio.

El reclamante respondió al requerimiento de documentación informando de que la persona subarrendataria de una habitación no vivía en la vivienda, pero no presentó ningún documento al estar vigente el estado de alarma.

A juicio del Ararteko, Lanbide debería haber solicitado, con carácter previo a acordar la suspensión, la apertura de un periodo de prueba para la acreditación de la circunstancia o del hecho que no consideraba verídico. También podría haberse dirigido al Ayuntamiento competente para conocer si se había presentado la solicitud de baja, se estaba tramitando la baja o su estado de tramitación. Estas potestades de averiguación y comprobación de los hechos alegados están previstas en la Ley con la finalidad de que la actuación administrativa esté orientada a la búsqueda de la verdad material.

Sin embargo, Lanbide acordó, durante el estado de alarma, mantener la suspensión y no reanudar el derecho a la RGI por la no presentación de la solicitud de baja o de un certificado oficial de baja en la inscripción en el padrón municipal durante el estado de alarma, cuando estaban suspendidos los plazos administrativos para resolver y los plazos para la tramitación.

Es importante recordar que los principios del procedimiento administrativo son aplicables a todos los procedimientos administrativos a cargo de las entidades públicas. Entre ellos, el principio de verdad material, que establece que, en el procedimiento administrativo, se deben verificar plenamente los hechos que sirven de motivación para las decisiones de las administraciones públicas, para lo cual deberá soportar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la Ley, aunque no hayan sido propuestas. No parece congruente con este principio entender, que no es cierto un hecho alegado por el interesado porque no se ha acreditado documentalmente, cuando estaba vigente el estado de alarma y siendo un documento al que se puede acceder por interoperabilidad.

Parece más adecuado en atención a los principios y garantías del procedimiento administrativo impulsar un nuevo trámite de requerimiento de documentación (artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), o abrir un periodo de prueba. El artículo 77 de la LPAC expresamente prevé la apertura de un periodo de prueba "cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados".

El documento que no presentó, además, es un documento que consta en un registro administrativo, **por lo que no existía obligación de presentarlo**. Téngase en cuenta la

suspensión que se levantó mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma, artículo 9.

previsión establecida en el artículo 28.2 de la LPAC que preceptúa que no puede ser requerida la aportación de documentos en los que funda la solicitud, cuando éstos obran ya en poder de las administraciones públicas o han sido elaborados por ellas, teniendo éstas obligación de solicitarlos a la correspondiente administración pública a través de interconexión telemática:

“2. Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección. Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. (...)”.

Asimismo, el artículo 53 d) establece el derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las administraciones públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

Al igual que el artículo 6.1 del [Decreto 21/2012 de administración electrónica de Euskadi](#)⁴, vigente en el momento de la actuación de Lanbide:

“1.- La Administración actuante hará efectivo el derecho de las personas interesadas en los procedimientos administrativos a no aportar los documentos originales, los datos y documentos que se encuentren en poder o que hayan sido elaborados por cualquier otra Administración, que no sean exigidos por la normativa reguladora aplicable, o que hayan sido aportados anteriormente por la persona interesada a cualquier Administración, conforme está reconocido en la legislación de procedimiento administrativo.”

Dicha obligación ha sido confirmada en la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 12 de Enero de 2023, que estableció la siguiente doctrina al resolver una cuestión de interés casacional: “salvo oposición expresa del interesado, no puede ser requerido a la aportación de documentos en los que funda la solicitud, cuando éstos obran ya en poder de las Administraciones o han sido elaborados por ellas, teniendo éstas obligación de solicitarlos de la correspondiente Administración a través de interconexión telemática.⁵”.

⁴ Decreto que ha sido derogado mediante Decreto 91/2023, de 20 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos. Vigente a partir del 1 de julio de 2023. Publicado en Boletín Oficial del País Vasco núm. 124, de 30 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2023/06/2303141a.pdf>

⁵ TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia nº 27/2023 de 12 de enero. ECLI:ES:TS:2023:118

Tercera. El reclamante presentó junto al recurso potestativo de reposición la copia de la solicitud de baja en la inscripción en el padrón municipal. La presentación en esta fase de este documento debería haber tenido virtualidad suficiente para la revisión de la resolución de no reanudación del derecho a la RGI y de mantenimiento de la suspensión.

La presentación de elementos o documentos nuevos en fase de recurso está siendo admitida, superando la doctrina inicial más restrictiva derivada del artículo 118.1 de la LPAC, por entender que para posibilitar una mejor decisión deben tenerse en cuenta cuantos más elementos de juicio. Los tribunales⁶ se apoyan para amparar dicha posibilidad en el artículo 118.2 de la LPAC y en el 119.3 LPAC y en que no cabe un formalismo exacerbado (principio antiformalista que debe regir en materia de procedimiento administrativo).

De modo que, salvado el principio de congruencia y la imposibilidad de empeorar la posición del recurrente, el órgano que conoce el recurso se verá obligado a resolver todas aquellas cuestiones que surjan en el curso del expediente.

“El órgano que resuelve el recurso no está constreñido por los solos datos presentes en la resolución originaria. Tras el acuerdo inicial pueden alegarse en vía de recurso administrativo hechos, elementos o documentos de todo tipo, también los de fecha posterior a aquél, si de ellos se deducen consecuencias jurídicas relevantes para la mejor resolución del expediente. El recurso administrativo, salvados los límites de la congruencia y la imposibilidad de gravar la situación inicial del recurrente ([artículo 113](#) in fine de la Ley 30/1992), permite una reconsideración plena, sin restricciones, del asunto sujeto a revisión. Reconsideración en la que, insistimos, pueden alegar los impugnantes cualesquiera hechos o elementos de juicio, también los que no se pudieron tener en cuenta originariamente, pero sean relevantes para la decisión final (FJ6)”⁷.

Con fundamento en lo expuesto, no es conforme al ordenamiento jurídico entender que la no presentación de un documento durante el estado de alarma, que, además, constaba en un registro administrativo y que fue posteriormente presentado junto al recurso administrativo no haya tenido ningún efecto.

Cuarta. Finalmente, Lanbide entendió que la resolución de no reanudación del derecho a la RGI era asimilable a la previsión establecida en el artículo 28.1 e) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre: existencia de dos suspensiones por incumplimiento en el periodo de dos años de vigencia de la prestación.

En base a dicha previsión normativa acordó extinguir el derecho a la RGI.

⁶ Entre otras, **TRIBUNAL SUPREMO**, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 17 de marzo de 2010. ECLI:ES:TS:2010:1228

⁷ Ibidem



En opinión del Ararteko, no puede entenderse que la no reanudación de la RGI conlleva considerar que el promotor de la queja ha incurrido en una nueva causa de suspensión del derecho a la RGI por incumplimiento de obligaciones, máxime cuando los motivos por los que no se reanudó eran similares a los motivos por los que se acordó suspender inicialmente el derecho a la RGI.

A juicio de esta institución no es de aplicación dicho precepto legal ya que no se han dictado dos resoluciones de suspensión sino exclusivamente una. La segunda resolución dictada corresponde a una resolución de no reanudación y de mantenimiento de la suspensión, que no es equiparable a una segunda resolución de suspensión. Lanbide, en otros expedientes de queja, así lo ha valorado y ha compartido la opinión del Ararteko de entender que no son idénticas ambas resoluciones.

Ni la Ley 18/2008, ni el Decreto 147/2010 preveían qué tipo de efectos conlleva la no reanudación de una prestación suspendida. Esos efectos se deducen del artículo 28 1 e) de la Ley 18/2008 en la redacción dada por la Ley 4/2011. Dicho artículo, al regular las causas por las que se puede acordar la extinción de la RGI, establece el mantenimiento de una situación de suspensión por periodo continuado superior a doce meses.

No fue el caso de este expediente, ya que Lanbide resolvió acordar la suspensión en noviembre de 2019, mientras que en mayo de 2020 resolvió denegar la reanudación y mantener la suspensión y en agosto de 2020 extinguir el derecho a la RGI, por lo que no había transcurrido un año desde la inicial suspensión del derecho a la RGI.

En conclusión, el análisis realizado en el presente expediente pone de manifiesto varias irregularidades en la actuación de Lanbide, que no solamente reprochó la no presentación de un documento durante el estado de alarma, sino que no lo requirió tras la reanudación de los plazos administrativos suspendidos, ni lo recabó mediante la interconexión telemática o lo tomó en consideración cuando se presentó junto al recurso potestativo de reposición.

Asimismo, a juicio del Ararteko no cabía entender que se había incurrido en causa de extinción del derecho a la RGI, por existencia de dos suspensiones en el periodo de vigencia de la prestación de RGI. El reclamante había sido objeto de una resolución de suspensión y de una resolución de no reanudación y de mantenimiento de la suspensión, por lo que no cumplía la previsión establecida en el artículo 28.1 e) de la Ley 18/2008, en la redacción dada por la Ley 4/2011, lo que condujo a la interrupción del abono de la prestación durante 1 año y 6 meses, y a una agravación de su situación de exclusión social.

La suspensión y extinción del derecho a la RGI supuso al reclamante tener que abandonar el domicilio en el que residía y conducirlo a una situación de sin hogarismo.





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, el Ararteko formula al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que revise la resolución de suspensión y de no reanudación acordada en el presente expediente por las irregularidades procedimentales detectadas estando vigente el estado de alarma y que revise, asimismo, la resolución de extinción por no haber incurrido en causa de extinción, al no ser equiparable la resolución por la que deniega la reanudación de la prestación con una resolución de suspensión, con los efectos legales derivados de dicha revisión.

