

Resolución 2014R-421-14 del Ararteko, de 17 de julio de 2014, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que la resolución estimatoria de los recursos potestativos de reposición interpuestos contra las resoluciones de Lanbide, contenga un pronunciamiento acerca de las pretensiones de la persona recurrente.

Antecedentes

El 27 de febrero el Ararteko decidió iniciar una actuación de oficio al constatar la existencia de una práctica por parte de Lanbide que prolonga innecesariamente el periodo durante el cual personas con derecho a la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) dejan de percibir los abonos en concepto de esta prestación.

Nos referimos específicamente a la forma en la que se estiman los recursos potestativos de reposición.

Según la documentación aportada por varias personas que han dirigido quejas al Ararteko, la resolución de los recursos de reposición, cuando es estimatoria, lo es, al menos en los casos que nos han llegado, *"con el único efecto de retrotraer el expediente al momento inmediatamente anterior a la resolución"* en cuestión.

Esta frase suele estar precedida por un texto por el que se indica que *"faltando documentación necesaria para resolver sobre todas las cuestiones de fondo y de forma que plantea el procedimiento, ello no permite a esta administración pronunciarse sobre la procedencia de la pretensión"* de la persona recurrente. En consecuencia, Lanbide suele iniciar un procedimiento de revisión del expediente tras el cual se emite una nueva resolución.

Personas que han acudido al Ararteko por esta cuestión, nos han facilitado copias de los escritos que se les remiten desde Lanbide requiriéndoles la presentación de más documentación como parte de dicho procedimiento de revisión; el requerimiento de documentación propiamente dicho suele llevar el siguiente encabezamiento: *"según recurso estimado 201x/yyyy se requiere..."*.

Nuestra petición de información ha recibido contestación mediante un escrito de Lanbide que ha tenido entrada el 2 de junio.

1. En dicho escrito se nos indica que esta forma de proceder es debida a que *"las unidades de tramitación elaboran la resolución sin entrar a valorar más aspectos del expediente (...) La revisión de estos expedientes tiene prioridad y se intenta que tenga efectos en el mismo mes en que se ha elaborado la resolución del recurso, conformando, en la práctica, una resolución complementaria al recurso y con una motivación detallada, si los hubiera, de otros posibles motivos de resolución desfavorable y del*



resultado de la tramitación posterior. En este nuevo procedimiento, tramitado de forma abreviada y prioritaria, no se requiere documentación que ya hubiera sido aportada por el interesado”.

2. También se hace referencia a ciertas consideraciones trasladadas por el Ararteko a Lanbide con motivo de otros expedientes o contactos a nivel técnico, en el sentido de que *“se ha sugerido que en estos casos las resoluciones adviertan de que puede haber otros motivos de denegación adicionalmente a las señaladas en el expediente, sugerencia que será tomada en consideración, en el proceso de mejora de la motivación de las resoluciones que está abordando Lanbide”.*

Consideraciones

1. En las resoluciones de los recursos potestativos de reposición, Lanbide debería responder a las pretensiones de las personas recurrentes, en el sentido expresado en el recurso, en aplicación del artículo 113.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como se señala a continuación, el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de estimar un recurso al solo efecto de retrotraer sus efectos a cierto momento procesal, pero este mecanismo se prevé para otros supuestos y no, como parece ser que se entiende desde Lanbide, una forma de proceder con carácter general.

Si bien es cierto que desde Lanbide no se alude a precepto alguno como modo de justificar esta manera de proceder, el artículo 113.2 de la Ley 30/1992 establece la posibilidad de estimar los recursos administrativos al solo efecto de retrotraer el expediente a un momento determinado. Así, el citado precepto prevé que *“cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido salvo lo dispuesto en el artículo 67¹”.*

Este precepto se refiere a los casos en los que el vicio de forma (que puede consistir en una declaración de incompetencia del órgano para resolver o en la ausencia de informes preceptivos, por ejemplo) impida realmente a una administración conocer todos los elementos necesarios para formar su voluntad en torno al expediente en cuestión.

¹ El artículo 67 de la Ley 30/1992 se refiere a la posibilidad de las administraciones de convalidar los actos que adolezcan de algún vicio mediante la subsanación de este.



Entendemos, por tanto, que en aquellos supuestos en los que el error en un trámite (vicio de forma) suponga una falta de información suficiente para resolver, Lanbide podrá, y deberá, retrotraer el expediente a ese momento para, desde ahí y ya con toda la información, producir una resolución.

Sin embargo, hemos constatado, al menos en relación con las quejas que se han promovido ante el Ararteko, que esta manera de proceder se aplica con carácter general, incluyendo aquellos supuestos en los que Lanbide dispondría de información suficiente para poder dictar una resolución al recurso que afectara favorablemente al derecho a la RGI. Se trata de supuestos en los que la estimación del recurso se produce tras la constatación de una actuación incorrecta por parte de Lanbide, generalmente, al no haber apreciado las alegaciones presentadas por la persona afectada o al haberse extralimitado en la aplicación de ciertas medidas por las que se afecta negativamente el derecho a una RGI (por denegación, suspensión, extinción o modificación), es decir, por un motivo que, tras revisar el expediente en vía de recurso, se demuestra inexistente.

Como indicábamos, también en estos supuestos la estimación del recurso se hace al sólo efecto de retrotraer el expediente al momento en el que la prestación fue denegada, suspendida, extinguida o modificada.

Ello supone el inicio de un nuevo procedimiento en el que Lanbide comprueba si se dan los requisitos para ser titular de la prestación y en qué cuantía, a pesar de que la resolución que era contraria a los intereses de una persona en relación con su RGI se causara por un motivo no acorde a derecho, por lo que no tuvo que haberse producido.

De este modo, personas que en ningún caso incumplieron obligación alguna, ni perdieron requisitos para ser titulares de la prestación o que cumplen las condiciones para la modificación de las cuantías que perciben, no sólo ven cómo su derecho a la RGI se perjudica sin razón para ello, sino que una vez que Lanbide reconoce la falta de fundamento de la resolución recurrida a través de la estimación del recurso, también han de ver cómo la reanudación o, en su caso, reconocimiento, renovación o modificación, de su prestación, pueda alargarse en el tiempo innecesariamente.

El artículo 113.1 de la Ley 30/1992 dice que *"la resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión"*. Es decir, que lo que se estima son las pretensiones formuladas por la persona afectada, no se trata simplemente de hacer una apreciación acerca de la procedencia o no de una resolución con carácter abstracto, de modo que si aquellas pretensiones consisten en solicitar el reconocimiento, reanudación, renovación o modificación de la prestación, la resolución al recurso habrá de pronunciarse respecto de dichas pretensiones, declarando en consecuencia no sólo la improcedencia de la resolución



recurrida, dejándola en su caso sin efectos, sino además incorporando un pronunciamiento en relación con la pretensión de reconocer, reanudar, renovar o modificar la RGI.

Entendemos que la forma de proceder de Lanbide -estimando los recursos de reposición al sólo efecto de retrotraer el expediente- supone no sólo un posible incumplimiento de un deber legal (respecto del artículo 113 de la Ley 30/1992) y la generación de situaciones en las que las personas afectadas ven cómo su problema con la RGI se solventa en un plazo largo en exceso, sino que también supone una carga añadida de trabajo a Lanbide, dado que una vez estimado el recurso a estos efectos, el expediente se revisa de nuevo, para así generar una nueva resolución.

2. En cuanto al segundo aspecto de la respuesta de Lanbide, es cierto que desde el Ararteko se ha indicado a dicho organismo autónomo en distintas ocasiones, que en los casos en los que se observe la existencia de un incumplimiento de obligaciones, pérdida o falta de requisitos, Lanbide puede remitir un escrito de inicio de procedimiento de suspensión o extinción por el motivo señalado, o denegar en su caso una solicitud, indicando que el pronunciamiento que al respecto se haga en la resolución lo será acerca de ese aspecto concreto del expediente, señalando expresamente que no se han valorado otros elementos que pudieran tener incidencia en el mismo.

De este modo, si se comprueba tras la valoración de las alegaciones o de una solicitud de reconocimiento que se ha producido un incumplimiento de obligaciones concreto o que se ha perdido o falta un requisito específico, el escrito de resolución podrá hacer mención al hecho de que no se ha valorado la existencia de otros elementos que pudieran perjudicar la RGI, pues los que causan la resolución perjudicial ya son suficientes para motivar una suspensión, extinción, modificación o denegación del derecho a la prestación.

Esto no significa, como se nos indica desde Lanbide, que la resolución de un recurso, que es la fase que nos interesa en el presente expediente, no deba pronunciarse respecto de las pretensiones de la persona recurrente ante la eventual existencia de elementos que perjudicaran la RGI que no se contuvieran en la resolución recurrida y, en consecuencia, no hubieran podido ser objeto de alegaciones previas.

Como hemos indicado en el primer apartado de estas consideraciones, durante la tramitación del recurso se tendrán que valorar todos los elementos relacionados con la pretensión de la persona recurrente, incluso aquellos que no fueron objeto de la resolución recurrida.

En el ámbito de los principios generales de los recursos administrativos, el artículo 113.3 de de la Ley 30/1992 establece que *"el órgano que resuelva el*



recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial".

Así, una vez que Lanbide detecte durante la tramitación de un recurso que pudieran existir motivos distintos que afectaran al derecho a la RGI, tendrá que abrir una fase de alegaciones ínsita en el mismo procedimiento de resolución del recurso para, una vez valoradas, dar respuesta, positiva o negativa, a las pretensiones contenidas en el recurso.

* * *

Es nuestra opinión, en definitiva, que en aquellos supuestos en los que haya elementos suficientes que permitan tomar una decisión en torno a la RGI objeto de una resolución recurrida, Lanbide tendría que pronunciarse expresamente acerca de las pretensiones incluidas en el propio recurso por la persona afectada, aceptándolas con carácter general en caso de resolución estimatoria.

De este modo, una vez que se haya comprobado que los motivos de la resolución recurrida eran inexistentes, tendrá que realizar una valoración de todos los demás elementos del expediente, al objeto de comprobar si se reúnen todos los requisitos y si se han cumplido las obligaciones. Esto puede implicar la incorporación de nuevos motivos que perjudiquen la RGI que, por la razón que sea, no fueron tenidos en consideración al momento de producir la resolución recurrida.

Esto conllevará la apertura de un periodo de audiencia, de modo que la persona recurrente pueda presentar alegaciones en relación con dichos nuevos motivos.

Si estos nuevos motivos que eventualmente se pudieran incorporar durante la tramitación quedaran invalidados por las nuevas alegaciones presentadas por la persona recurrente, se tendrá que producir una resolución estimatoria que incorpore un claro pronunciamiento acerca de la pretensión contenida en el recurso.

Esto implica que, con carácter general, la resolución estimatoria de los recursos conllevará el reconocimiento, renovación, reanudación o modificación del derecho a la RGI pretendido por la persona recurrente..

Lógicamente, Lanbide siempre tendrá la potestad, incluso el deber, de proceder a revisar si se cumplen los requisitos para ser titular de la prestación en virtud del artículo 24 de la Ley 18/2008, iniciando en su caso el correspondiente procedimiento de suspensión, extinción o modificación si hubiera sospechas de



incumplimiento de obligaciones, pérdida de requisitos o existencia de elementos que afectaran a la cuantía a percibir en cada nómina.

RECOMENDACIÓN

Que, cuando una resolución a un recurso potestativo de reposición sea estimatoria, Lanbide dé respuesta a las pretensiones contenidas en el mismo en la propia resolución al recurso.