



Resolución 2015R-1516-14 del Ararteko, de 26 de febrero de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise el archivo de los expedientes de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por no presentar la documentación requerida.

Antecedentes

1.- (xxx) ha acudido al Ararteko ante la falta de admisión de su solicitud de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda. Se trata de una familia monoparental con dos hijos a cargo.

2.- Ha solicitado en tres ocasiones las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda en la oficina de Lanbide de Barakaldo, Beurko el 9 de agosto de 2013, el 31 de octubre de 2013 y el 14 de febrero de 2014. En todas ellas, Lanbide ha dictado una resolución por la que declara desistida su solicitud por no presentar en el plazo estipulado la documentación que se le había requerido.

Con relación a la primera solicitud de 9 de agosto de 2013, exp. 2013/RGI/016750, Lanbide le requirió con fecha 16 de septiembre de 2013 justificar documentalmente lo siguiente: varios movimientos bancarios; original y copia de los dos contratos de trabajo; inscripción en demanda de empleo; original y copia de las tres últimas nóminas de los dos contratos; justificante de matrícula de estudios reglados de ambas hijas; original y copia de la sentencia de divorcio; documento identificativo original y fotocopia del DNI de (xxx) y de los pasaportes de todos los miembros de la unidad familiar (que debe de estar en vigor); original y fotocopia de los convenios reguladores ratificados judicialmente de los dos hijos; original y fotocopia de los recibos de alquiler (el entregado en el mes de agosto no es válido ya que según contrato se indica que debe realizarse por cuenta bancaria); certificados de pensiones no contributivas de los hijos (los entregados no son válidos ya que no figuran sus documentos de identidad).

La reclamante adjunta recibo de presentación de documentación requerida con fecha 3 de octubre de 2013, nº de registro 2013/232596.

Con relación a la segunda solicitud de 31 de octubre de 2013, exp. 2013/RGI/023236, Lanbide le requirió el 20 de noviembre de 2013 la documentación siguiente: pasaporte en vigor de la titular; convenio regulador con (xxx) de fecha 27/12/2010; el uso dado a la vivienda sita en la calle (xxx); justificar documentalmente todos y cada uno de los ingresos que aparecen en la cuenta de la BBK y un concepto que aparece como Ayuntamiento de Castro.

La reclamante adjunta recibo de presentación de documentación de fecha 16 de diciembre de 2013 con nº de registro 2013/298501. En el mismo se señala que





aporta documentación requerida por carta para solicitud de 31 de octubre de 2013 y comunicación de cese de actividad laboral.

El 27 de enero de 2014 Lanbide acuerda declarar desistida de su solicitud.

Con relación a la tercera solicitud de 14 de febrero de 2014 exp. 2014/RGI/006390, Lanbide le requirió la presentación de documentación en varias ocasiones.

Con fecha 27 de marzo le requirió la presentación del certificado de empadronamiento histórico y colectivo de Barakaldo, los movimientos de los 6 últimos meses de las cuentas de la Caixa de (xxx) y de la Titular (xxx) y justificar los ingresos que aparecen en la cuenta de la Titular con fecha 9/10/2013, 16/01/2014.

Posteriormente, con fecha 10 de abril de 2014, le requiere la presentación del contrato de trabajo y las últimas 3 nóminas, la demanda judicial de reclamación de pensión por alimentos contra (xxx) y contra (xxx); el justificante oficial de la renovación del NIE o en su caso la denegación de dicha solicitud.

La reclamante adjunta recibo de presentación de fecha, 3 de abril de 2014, con nº de registro 2014/87479 y 26 de mayo de 2014 con nº de registro 2014/87479. En los mismos se señala que aporta documentación al exp. 2014/RGI/006390.

El 21 de junio de 2014 Lanbide resuelve declarar desistida de su solicitud.

3.- El Ararteko solicitó información a Lanbide con relación a los anteriores hechos, en concreto, solicitó información sobre los documentos preceptivos que no se habían entregado, los motivos por los que, en su caso, se consideraba que no se habían presentado determinados documentos y a pesar de ello se le habían facilitado por Lanbide recibos de presentación de documentación requerida, sobre la existencia de errores o contradicciones en la solicitud presentada, sobre los requisitos previstos en los arts. 28 y 29 del Decreto 147/2010 que no cumple, y sobre cualquier otro motivo o razón prevista en el art. 70 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas o en el art.30 del Decreto 147/2010 regulador de la Renta de Garantía de Ingresos que justifique declarar por desistido una solicitud y no elaborar una resolución motivada que deniegue, en su caso, la solicitud formulada.

El Ararteko también trasladó con carácter previo algunas consideraciones que para no ser reiterativos posteriormente reproducimos.

4.- Lanbide nos ha respondido informando de la documentación requerida: *"La solicitud de 9 de agosto de 2013 se inicia exp 2013/RGI/016750, con propuesta de archivo por no aportar documentación requerida (Justificar, DOCUMENTALMENTE (no sirve una declaración) los siguientes movimientos bancarios: 1.- 19/07/2013 Tranf Caj. A (...) - 2.- 06/07/2013 Transf Caj a (...) -*





3.-10/07/2013 (...)- 4.- Transf Caj a (...); Original y copia de los dos Contratos de trabajo; Inscripción en demanda de Lanbide de (...); Original y copia de las tres últimas Nóminas de los dos contratos.

La solicitud de 31 de octubre de 2013 se inicia exp 2013/RGI/023236, con propuesta de archivo por no aportar documentación requerida (Convenio regulador (con (...)) de fecha 27/12/2010; Justificar documentalmente todos y cada uno de los ingresos que aparecen en la cuenta de la BBK (...) ASI COMO EL CONCEPTO QUE APARECE EN LA CUENTA DE LA BBK (...) como Ayuntamiento de Castro)

La solicitud de 14 de febrero de 2014 se inicia exp 2014/RGI/006390, con propuesta de archivo por no aportar documentación requerida (presentación de demanda judicial de reclamación de pensión por alimentos contra (...); Justificante oficial de la renovación del NIE o en su caso la denegación de dicha solicitud)".

5.- La promotora de la queja solicitó copia del expediente administrativo a Lanbide.

Lanbide le entregó la documentación correspondiente consistente en:

- Solicitud con los datos identificativos relativos a los miembros de la unidad de convivencia y los datos y fotocopia de los documentos identificativos.
- Certificados de nacimiento de las hijas.
- Certificado del Ayuntamiento de Castro que justifica la concesión de ayudas en el año 2013.
- La denuncia de abandono de familia formulada frente a su exmarido (xxx) en diciembre del 2010.
- El saldo y movimientos de la libreta de la BBK relativos al año 2013 y al año 2014 (hasta marzo).
- Declaración jurada de otros recursos.
- Padrón de los miembros de la unidad de convivencia.
- Solicitud de justicia gratuita y estimación de la misma de fecha diciembre de 2013.
- Nombramiento de abogado de oficio de fecha 3 de enero de 2014.
- Demanda de medidas paternofiliales respecto a (xxx) de fecha 26 de febrero de 2014.
- Certificado del Servicio de atención jurídica a personas inmigrantes del Ayuntamiento de Barakaldo.
- Carta personal justificativa de los ingresos y descriptiva de la situación de exclusión social y de vulnerabilidad social como madre con dos hijos a cargo de fecha 14 de febrero de 2014.
- Información sobre el procedimiento de desahucio de su vivienda que se sigue en el juzgado de 1ª Instancia nº 6 de Barakaldo, juicio verbal 127/2014.
- Justificación del alta en la Seguridad Social como cobertura al seguro en el cumplimiento de unas jornadas de trabajo en beneficio de la comunidad de fecha 3 de abril de 2014.





- Justificante de la Tesorería General de la Seguridad Social de que no figura como titular de pensiones.
- Justificante de movimientos bancarios en la Caixa del año 2013 y 2014 (hasta marzo).
- Certificado del nombramiento de abogado para la demanda de medidas paternofiliales al padre de su hija (xxx), de fecha 29 de mayo de 2014.
- Copia de contratos de trabajo a tiempo parcial año 2013.
- Certificado de empresa de cotizaciones año 2013.
- Nóminas año 2013 y 2014.
- Alta en la inscripción como demandante de empleo.

Por otro lado, nos ha informado de que ha vuelto a hacer una nueva solicitud y ha presentado la siguiente documentación:

- Copia del contrato a tiempo parcial por varios días en el mes de septiembre del año 2014.
- Copia de los movimientos de la libreta en Kutxabank de marzo a octubre de 2014.
- Copia de la resolución por la que se le deniega la tarjeta de residencia de Familiar de ciudadano comunitario.
- Demanda judicial de fecha 30 de julio de 2014 respecto a medidas paternofiliales a (xxx) y nombramiento de abogado por turno de oficio de fecha 16 de diciembre de 2013.
- Partida de nacimiento de sus hijos.

Lanbide le ha hecho dos nuevos requerimientos de documentación con fecha 20 de diciembre y 19 de diciembre de 2014. La promotora de la queja nos ha informado de que ha adjuntado la documentación requerida.

Consideraciones

1.- La instrucción de un expediente mediante la solicitud por parte de la persona interesada requiere la aportación de unos datos determinados y la presentación de la documentación necesaria para resolver la solicitud. Lanbide puede requerir la presentación de otros documentos que son indispensables para la instrucción del procedimiento y que le permitan resolver la solicitud teniendo en cuenta las previsiones normativas establecidas para la tramitación de estas prestaciones.

Las solicitudes que se inician a instancia de la persona interesada, como en este caso, deberán contener de conformidad con el art. 70 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC):

***a)** Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.*

***b)** Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.*





c) Lugar y fecha.

d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige".

El art. 70.4 de la LRJAP-PAC establece que *"Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas."*

Lanbide ha previsto la presentación de un modelo de solicitud en el que consta la documentación que se debe presentar junto con la solicitud para la acreditación de los requisitos para ser beneficiario las prestaciones de RGI y PCV. Los artículos 28 y 29 del Decreto 147/2010 regulador de la Renta de Garantía de Ingresos y los arts. 11 y 12 del Decreto 2/2010, de 12 de enero, regulador de la Prestación Complementaria de Vivienda establecen la manera de presentar la solicitud y la documentación que se debe incorporar.

2.- La reclamante presentó la solicitud junto con los documentos previstos en tres ocasiones.

Lanbide posteriormente le reclamó determinada documentación en los tres expedientes que tramitó. La documentación requerida en cada expediente era diferente.

Tras recibir el requerimiento la persona promotora de la queja acudió a la oficina de Lanbide a presentar la documentación requerida, y Lanbide le dio un recibo de haber presentado la documentación requerida (nº de registro 2013/232596, 2013/298501, 2014/874793 y, 2014/87479).

El art. 71 de la LRJAP-PAC, prevé que cuando la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, 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, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el art. 42 de la Ley LRJAP-PAC.

El art. 30.3 del Decreto 147/2010 regulador de la Renta de Garantía de Ingresos prevé que *"En el caso de que se detecten errores o contradicciones en la solicitud, o en el supuesto de que la misma esté incompleta o no cumpla con los requisitos de los artículos 28 y 29 del presente Decreto, el Ayuntamiento requerirá a la propia persona solicitante o a otras instituciones o entidades públicas y privadas cualquier otro dato, documento o informe que considere necesario para completar o subsanar el expediente."*





En todo caso, la persona solicitante dispondrá de un plazo de diez días para subsanar o completar la solicitud en el sentido requerido por el Ayuntamiento y, si no lo hiciera, se le tendrá por desistida de su solicitud, previa resolución municipal en la que se declare la circunstancia que concurre, los hechos producidos y las normas aplicables.”

La normativa, por tanto, prevé el desistimiento de la solicitud cuando concurren unas circunstancias:

- No reúne los requisitos previstos en el art. 70 LRJAP-PAC (nombre y apellidos, hechos, razones y petición, lugar y fecha, firma, órgano al que se dirige).
- Hay errores o contradicciones o está incompleta.
- No cumple los requisitos previstos en los arts. 28 y 29 del Decreto 147/2010 regulador de la RGI (y en los arts. 11 y 12 del Decreto 2/2010 regulador de la PCV).

De la respuesta remitida por Lanbide no se deduce que su solicitud no reúna los requisitos previstos en el art. 70 de la LRJAP-PAC (nombre y apellidos, hechos, razones y petición, lugar y fecha, firma, órgano al que se dirige) o bien que haya errores o contradicciones o que esté incompleta. No obstante, Lanbide en las tres ocasiones ha resuelto declarar desistida la solicitud por no haber presentado la documentación requerida en el plazo estipulado.

Lanbide nos ha informado de que el motivo del archivo del expediente es que no ha presentado la documentación solicitada sin explicar por qué ha entregado a la reclamante un recibo de presentación de la documentación requerida. En ninguna de las ocasiones señaló a la reclamante la documentación que le faltaba por presentar.

El análisis se centraría por tanto en si se ha presentado la documentación prevista en los arts. 28 y 29 del Decreto 147/2010 regulador de la RGI (y arts. 11 y 12 del Decreto 2/2010, de 12 de enero, regulador de la PCV).

3.- En opinión de esta institución, al no señalarle la documentación concreta que no había entregado y ser distinta la documentación requerida en las tres ocasiones, la persona desconoce qué documentación debe aportar para que se le conceda el derecho a la prestación.

El procedimiento establecido para la tramitación de solicitudes a instancia de parte prevé la presentación de documentación junto con la solicitud y, en su caso, el requerimiento de documentación que sea indispensable para que la Administración resuelva la solicitud. Es importante tener en cuenta que la documentación que Lanbide puede pedir es la **indispensable para dictar una resolución**.

En este sentido mencionamos la Sentencia de 7 de julio de 1997 del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª *“...la omisión de datos y errores exige, según el artículo 71, que el órgano administrativo competente se lo haga saber al*



interesado, señalando dichos errores y omisiones y concediéndole un plazo de diez días para la subsanación, con la advertencia de que si no lo hiciera se archivará el expediente con los efectos prevenidos en el artículo 42, pero como advierte la Sentencia de esta Sala (antigua Sala Cuarta) de 16 de marzo de 1988 (Ar. 2171), la Administración no puede arbitrariamente exigir cualquier documentación, sino aquella que sea indispensable para fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución y esos datos han de ser ignorados por la Administración, ya que si ésta los conoce, por haber presentado el interesado los documentos que se le piden, no tiene alcance la indicada consideración, tratándose de datos suficientes para resolver y para dictar la correspondiente resolución.”

En consecuencia Lanbide no puede requerir la entrega de documentación que ya se ha presentado, ni documentación que no sea indispensable para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

También hay que tener en cuenta la finalidad del art. 71 de la LRJAP-PAC. Este artículo evita que se deniegue una solicitud porque no se ha presentado un documento indispensable en el expediente y permite que la Administración resuelva el expediente con toda la información necesaria. El art. 71 es una de las previsiones que hacen al procedimiento administrativo tuitivo de los derechos e intereses de las personas que se relacionan con la Administración al **evitar que se deniegue la solicitud por no disponer de la información necesaria**. Las personas tienen la facultad de iniciar un procedimiento administrativo siempre que su petición cumpla los requisitos de forma legalmente establecidos. La Administración, en este caso Lanbide, debe tramitarlo hasta su terminación, a no ser que la petición y los documentos aportados acrediten de manera **clara, precisa e indubitada** que lo solicitado no cumple con los presupuestos materiales exigidos por la normativa, esto es, la solicitud no reúne los requisitos para ser tenida por tal, ni se ha subsanado la falta.

En resumen esta previsión legal tiene como finalidad corregir los defectos subsanables para que pueda resolverse el expediente por lo que tiene una función tuitiva de los derechos de la persona

La Administración debe resolver las solicitudes que cumplen los requisitos establecidos y facilitar la subsanación de los defectos. Entre los principios que rigen la actuación de la Administración está el de “in dubio proactione”, y los criterios antiformalistas. Mencionamos algunas sentencias que hacen referencia a estos principios:

STS de 14 de noviembre de 1989 (RJ 1989,8108) “... las citadas normas (54 y 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) se nos presentan como inspiradas en principios antiformalistas, tendentes a la consecución de un resultado final de eficacia tuitiva de los derechos e intereses en juego, situación que se avala con la conclusión definitiva prevista en el artículo 24.1 de la Constitución.”

STS de 28 de marzo de 1989 (RJ 1989,2421) “... el procedimiento administrativo, cuya importancia aparece reconocida por el art. 105, c) de la Constitución, aspira a asegurar el acierto de las decisiones de la Administración desde el punto de vista del interés público y al propio tiempo a garantizar el respeto de los derechos del administrado-éstos son siempre los centros fundamentales en torno a lo que gira el Derecho Administrativo que procura en todo momento una armonización del interés público y el privado-. En consecuencia el procedimiento administrativo aparece inspirado por unos principios de economía, celeridad y eficacia-art, 103.1 de la Constitución y 29.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común- que da lugar a que cuando en el curso de su tramitación se aprecien defectos subsanables haya de formularse un requerimiento al solicitante a fin de que se corrija los vicios observados; esta conclusión aparece explicitada en nuestro derecho positivo tanto para el procedimiento administrativo en general-arts. 54 y 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo- como para el específicamente aplicable al otorgamiento de las licencias municipales-art. 9.1.4º del Reglamento de Servicios.”

4.- Ha pasado más de año y medio y Lanbide no ha entrado a conocer sobre su derecho a la RGI, a pesar de su situación de vulnerabilidad al tener a dos hijos a su cargo.

La normativa prevé la presentación de documentación para acreditar que constituye una unidad económica con dos hijos a cargo que no dispone de ingresos económicos para hacer frente a sus necesidades más básicas. La promotora de la queja presentó documentación relativa a dichos extremos pero fue requerida para que presentara mayor documentación.

La comprobación de la documentación aportada realizada con exhaustividad es una garantía de que se va a resolver el expediente con diligencia. **Pero dicha comprobación tiene que ser ponderada**, de tal manera que el requerimiento de mayor documentación debe responder a dudas razonables que tengan consistencia y la Administración tiene que informar de los documentos concretos que las personas no han presentado y tienen que presentar para acreditar el cumplimiento de los requisitos.

Si tras la presentación de la documentación requerida se entrega por parte de la Oficina de Lanbide un recibí, como el siguiente “*Aportación de Documentación requerida del expediente 2014/RGI/006390*”, no puede saber qué documentación le falta ni si le falta documentación alguna. Si en la resolución posterior del expediente se señala que se da por desistida de la solicitud por no presentar la documentación requerida a pesar de que se ha presentado la documentación solicitada y se le ha dado un recibo justificativo de su entrega, la persona no puede saber la documentación que sigue faltando.

La Administración si sigue valorando que no se le ha entregado la documentación completa debería requerir de nuevo la entrega de la documentación restante. Entendemos que la Administración debe informar de los documentos que exige



para facilitar el cumplimiento de los requisitos a las personas, máxime si va a acordar el archivo de un expediente por su no presentación, como en este caso.

Lanbide ha archivado el expediente en tres ocasiones por el mismo motivo dando por desistida las solicitudes de RGI y PCV por no presentar documentación, pero sin que conste qué documentación no ha presentado. Si Lanbide le hubiera denegado la solicitud habría podido conocer los motivos por los que no cumple los requisitos para ser titular de la RGI y de la PCV pero al haber archivado la solicitud desconoce los motivos por los que no se le concede las prestaciones solicitadas.

Se trata de una solicitud para hacer frente a las necesidades básicas de vivienda, comida o suministros. El desistimiento por falta de presentación de documentación requerida no se concilia con la situación de vulnerabilidad de la persona. El archivo consecuente hasta en tres ocasiones ha retrasado el reconocimiento del derecho a la RGI.

Lanbide debería haber comunicado a la interesada con claridad el o los documentos indispensables para el conocimiento de la solicitud que habiéndosele requerido no ha presentado con antelación a acordar el archivo de la solicitud de RGI por este motivo.

5.- Por último, se trata de una familia monoparental con dos hijos a cargo que tiene dificultades importantes para hacer frente al pago de la renta de la vivienda y de los suministros del agua y de la luz. El Ayuntamiento le ha concedido diversas ayudas para hacer frente a dichos gastos, pero mantiene una situación de enorme vulnerabilidad. Sería conveniente que Lanbide tuviera en cuenta a la hora de acordar estas decisiones la consideración del interés superior del menor prevista en el art. 2 Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, art. 4 Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia. El contenido de este derecho se recoge en la Observación general Nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, del Comité de derechos del niño de las Naciones Unidas.

La consideración del interés superior del menor conlleva ponderar adecuadamente las necesidades del niño. Según el Comité implica garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y su desarrollo holístico entendiéndolo como desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño. Para el Comité estamos ante un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo y una norma de procedimiento. Ello implica que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño. En la justificación de las decisiones se debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho, que se han cuidado los intereses del niño frente a otras consideraciones. Esta ponderación se torna fundamental dado que numerosos estudios están llamando la atención sobre los índices de pobreza infantil y los efectos que tiene para el futuro.





En conclusión, en opinión de esta institución el archivo de la solicitud hasta en tres ocasiones por no haber presentado la documentación requerida cuando se ha entregado un recibo de su presentación es causa de indefensión de la persona que desconoce qué documentación debe presentar para que se resuelva su solicitud.

Las resoluciones que acuerdan el archivo de la solicitud deberían motivarse y explicar los documentos que se han requerido y no se han presentado. Al desconocerse la documentación que debería haberse presentado se impide valorar si se trata de documentación indispensable para dictar una resolución.

Finalmente, Lanbide debería tomar en consideración el interés superior del menor y justificar que se han tenido en cuenta los intereses de los niños frente a otras consideraciones.

Por todo ello, de conformidad con el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente:

RECOMENDACIÓN

Que se revise el archivo de las solicitudes de prestaciones de Renta de Garantía de Ingreso y Prestación Complementaria de Vivienda y se valore si la unidad de convivencia cumple los requisitos para ser titular del derecho teniendo en consideración el interés superior del menor, y en el caso de que se compruebe la ausencia de algún documento imprescindible para resolver sobre el fondo se le requiera, con carácter previo, la entrega del mismo identificándolo con claridad.

