



RESOLUCIÓN 2016R-1536-15 del Ararteko de 4 de abril de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la resolución por la que se deniegan las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.

Antecedentes

1. Una persona se dirigió al Ararteko con motivo de la denegación a su solicitud de reconocimiento de las prestaciones Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Con fecha 14 de abril de 2015 el reclamante solicitó las prestaciones en su correspondiente oficina de Lanbide. Sin embargo, se le ha denegado el derecho a las mismas en base al siguiente motivo:

"No constituir una unidad de convivencia como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud ni pertenecer a ninguno de los supuestos de excepción al cumplimiento de este requisito contemplado en la normativa. Ha vivido con su hermano hasta noviembre de 2014".

2. Consta acreditado que el reclamante lleva empadronado en Vitoria-Gasteiz desde el 10 de abril de 2014. Su hermano vive y trabaja esporádicamente en Cartagena, pero se trasladó a Vitoria-Gasteiz a visitar a su hermano una temporada, por lo que estuvo tres meses (del 18 de agosto al 17 de noviembre de 2014) empadronado y residiendo en el mismo domicilio que él.

El promotor de la queja interpuso en tiempo y forma legales recurso de reposición contra el acto reseñado, alegando, en síntesis, que antes y después de la llegada de su hermano ha estado empadronado y reside efectivamente en Vitoria-Gasteiz y que todos los cambios relativos a este respecto los ha comunicado en Lanbide.

3. El Ararteko formuló la oportuna petición de información a Lanbide, para que se nos diera traslado de los pormenores de la queja. Así, dando cumplimiento al trámite preceptuado, Lanbide nos emitía las siguientes observaciones: *"el señor no conformaba una unidad de convivencia independiente antes de empadronarse en la misma vivienda que su hermano, ya que únicamente ha estado empadronado en solitario durante 4 meses en la mencionada vivienda"*.

Entendiendo por tanto, que se dispone de los elementos de juicio necesarios, se procede a la emisión de las siguientes:

Consideraciones

1. El objeto de análisis del presente expediente es la **determinación y alcance del requisito de constituir una unidad de convivencia** a efectos de reconocer el



derecho a la RGI. En la Exposición de Motivos de La ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Renta de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre (en adelante Ley 18/2008), se articula la unidad de convivencia como *“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”*.

La definición de este elemento fundamental para el acceso al ejercicio del derecho subjetivo a la RGI viene dado en el artículo 9.1.b de la Ley 18/2008, que establece que *“tendrán la consideración de unidad de convivencia las siguientes personas o grupos de personas: dos o más personas que viven juntas en una misma vivienda o alojamiento, cuando estén unidas entre sí por matrimonio y otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, o por una relación de acogimiento familiar permanente o pre-adoptivo de tutela”*. A continuación, el artículo 16 establece que para ser titulares del derecho a la renta de garantía de ingresos, entre otros requisitos, se debe *“constituir una unidad de convivencia y estar empadronadas y tener la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud”*.

En el presente supuesto entendemos que Lanbide ha aplicado de forma restrictiva la normativa y, de hecho, obviando sus propios criterios interpretativos de la misma normativa. En la Circular de diciembre de 2014, criterio número dos, *“se considera que sí cumplen el requisito del año de constitución de la UC las personas que tienen constituida su unidad de convivencia con anterioridad, pero se ven afectadas por entradas y salidas de su UC de familiares”*.

2. Esta institución opina que Lanbide no ha valorado que el reclamante constituía una unidad de convivencia independiente con anterioridad a la visita de su hermano y que el hecho de estar viviendo en la misma vivienda durante tres meses no implica el incumplimiento del requisito. En definitiva, la entrada y salida del domicilio en el que residía en nada parecía afectar a la estructura de la UC principal. Ejemplo de ello es que el hermano del promotor de la queja dispone de trabajo discontinuo en Cartagena, razón por la cual acudió una temporada a visitar al reclamante.

Quisiéramos subrayar el hecho de que si la persona que fue a vivir con el reclamante hubiera sido un amigo, en vez de su hermano, no se hubiese cuestionado la constitución de la unidad de convivencia, cuando en ambas circunstancias se trataría de unidades convivenciales diferentes con patrimonios separados. Es por ello que nos parece necesario cuestionarnos las **contradicciones que conlleva la interpretación de este requisito** que ha realizado Lanbide.

La exigencia de constituir una unidad de convivencia como mínimo con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud de las prestaciones tiene como

objeto, en opinión del Ararteko, evitar una utilización abusiva de las prestaciones, de manera que un(a) joven persiga la emancipación de aquel vínculo familiar, en principio de los progenitores, del que se depende económicamente para solicitar prestaciones económicas.

En este sentido, el artículo 142 del Código Civil prevé que *“se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica.*

Los alimentos comprenden también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aún después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable”.

A continuación, el artículo 143 establece que *“están obligados recíprocamente a darse alimentos en toda la extensión que señala el artículo precedente: 1º Los cónyuges. 2º Los ascendientes y descendientes.*

Los hermanos sólo se deben los auxilios necesarios para la vida, cuando los necesiten por cualquier causa que no sea imputable al alimentista, y se extenderán en su caso a los que precisen para su educación”.

Tiene sentido, por tanto, que la normativa prevea alguna limitación a la emancipación del domicilio familiar con la finalidad de solicitar prestaciones económicas. No obstante, la interpretación de dicho requisito en el sentido de que en cualquier momento de la trayectoria vital de una persona no cabría vivir con ningún familiar (art. 5.1. b) del Decreto 147/2010), por breve espacio de tiempo que sea, no es conforme a la finalidad de esta prestación, que viene definida en el artículo 2.1 del Decreto 147/2010: *“La RGI es una prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida tanto a la cobertura de los gastos asociados a las necesidades básicas como a la de los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral, y destinada a las personas integradas en unidades de convivencia que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a dichos gastos”.* En opinión de esta institución, la regulación de esta prestación permite hacer otra interpretación más garantista de los requisitos exigidos para ser beneficiario/a de la misma.

Por ello, dada la repercusión que tiene el tratamiento que se le dé al requisito de constitución de unidad de convivencia diferenciada, creemos que se deberían de tener en cuenta, en la medida de lo posible, las circunstancias personales de cada caso, para no dejar en situación de exclusión a personas que acrediten vida independiente anterior a la entrada en su domicilio de un familiar y que cumplen los requisitos para ser perceptoras de la RGI.

3. En estos términos, **el Ararteko opina que la interpretación que realiza Lanbide del concepto de unidad de convivencia no es la adecuada dentro de la normativa reguladora de la garantía de ingresos y para la inclusión social.** La normativa únicamente señala como requisito *“constituir una unidad de convivencia y estar empadronada y tener residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi al menos con un años de antelación a la fecha de*

presentación de la solicitud" (artículo 16 de la Ley 18/2008). Entender que, habiendo vivido con antelación los dos hermanos de manera independiente, la convivencia posterior durante tres meses impide cumplir dicho requisito no responde a ninguna lógica ni a la finalidad de la normativa.

Siguiendo este razonamiento mencionamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2000, que señala lo siguiente en su fundamento jurídico quinto: *"a una Administración democrática corresponde de elegir entre alternativas jurídicamente posibles, según su propia valoración técnica, y en función de la consideración de la eficacia administrativa para servir con objetividad los intereses generales, como establece el artículo 103 CE"*.

En este mismo sentido, el artículo 39 bis de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, *introducido por el número uno del artículo 2 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre*, también permite otra lectura más garantista del mencionado requisito: *"Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias"*.

En el presente expediente, el hecho de que el hermano del reclamante se empadronase en su domicilio, de forma puntual, no evidencia la interrupción de la estructura de la unidad de convivencia principal. Entendemos que el promotor de la queja y su hermano demuestran tener vidas totalmente autónomas, sin dependencia económica alguna, con la salvedad de la seguridad que puede brindar tener a un allegado en tu entorno, lo que abre la posibilidad a una convivencia temporal. Dicha convivencia de una determinada época no debe obligar a que se tenga que esperar un año para poder solicitar las prestaciones económicas. Así, puede darse la paradoja de que cada vez que una persona comparta vivienda con un familiar durante un breve tiempo tenga que esperar un año para poder presentar la solicitud de reconocimiento de las prestaciones, mientras que en otra circunstancia, sin haber familiares o no compartir vivienda con los mismos, no hay que acreditar dicho requisito.

4. Finalmente, consideramos que en este caso el resultado, esto es, la resolución de denegación de las prestaciones y consecuente ausencia de ingresos para hacer frente a las necesidades básicas, no es proporcional con el fin pretendido por el legislador. Insistimos en que se trata de una unidad de convivencia que ha estado viviendo de manera autónoma y que en un momento dado se ha encontrado con dificultades para hacer frente a sus necesidades más básicas, razón por la cual ha presentado la solicitud de reconocimiento de las prestaciones económicas RGI y PCV. El hecho de haber vivido con su hermano durante varios meses no tiene trascendencia en la valoración del cumplimiento de los requisitos, ya que la



normativa no contempla expresamente la imposibilidad de convivir con un familiar en el año inmediatamente anterior.

5. Por último, quisiéramos llamar la atención con relación a la normativa que regula este requisito por entender que presenta carencias importantes que dificultan la interpretación del alcance del precepto y que exige una reflexión previa de cara a su futura revisión.

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 la resolución por la que acuerda la denegación de la solicitud de las prestaciones de RGI y PCV, al entender que el solicitante formaba una unidad de convivencia independiente con al menos un año de antelación y que cumplía con los requisitos para ser beneficiario de las prestaciones.

