



**Resolución 2019R-2321-18 del Ararteko, de 20 de mayo de 2019, que recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise una resolución de denegación de la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda.**

### Antecedentes

1-. El Ararteko admitió a trámite una queja promovida por un ciudadano, en la que solicitaba su intervención, con motivo del desacuerdo con la resolución de Lanbide que le denegaba la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos (en adelante RGI) y la Prestación Complementaria de Vivienda (en adelante PCV).

Mediante resolución con fecha del 28 de septiembre de 2018 Lanbide ha denegado la citada solicitud –referencia de Lanbide: 2018/REV/012237- por los siguientes motivos:

*“Existir en su domicilio más unidades de convivencia (cuatro) que habitaciones disponibles (tres).*

*No cumplir el requisito de empadronamiento y residencia efectiva en la CAE los 3 años anteriores a la solicitud o durante 5 años continuados en los últimos 10. Baja por inscripción indebida en Santurtzi el 6 de mayo de 2016 y alta en Bilbao el 8 de agosto. No ha aportado un solo justificante de residencia efectiva (la matrícula de su hijo no hace referencia a usted).*

*No ser titular de la Renta de Garantía de Ingresos.”*

Con fecha del 12 de noviembre de 2018 el promotor de la queja presentó un recurso potestativo de reposición frente a la denegación objeto de esta queja.

En el mismo hacía alusión a ambos motivos de denegación y aportaba nueva documentación con el objeto de acreditar el cumplimiento, esta vez, de los 5 años de empadronamiento continuados dentro de los 10 últimos años.

2-. Esta institución trasladó a Lanbide una petición de información con el fin de que aclarara los motivos por los cuales había tomado la decisión de denegar el reconocimiento de las prestaciones de RGI/PCV. Para ser más exactos, se requirió información sobre los siguientes aspectos:



- Motivos por los cuales la documentación acreditativa y explicativa del reparto de las habitaciones de la vivienda entre las UCs residentes en la misma no ha sido válida con el fin de determinar la composición de la UC del solicitante de Renta de Garantía de Ingresos.
- Motivos por los cuales Lanbide ha entendido que el solicitante no cumple con el requisitos de empadronamiento y residencia efectiva cuando ha acreditado haber estado empadronado en la CAE durante 5 años en los últimos 10.
- Plazo en el que prevé se resuelva el recurso potestativo de reposición.
- Información sobre el estado de la nueva solicitud que el interesado señala haber presentado.

3-. El reclamante aportó la resolución del recurso potestativo de reposición que Lanbide le había notificado, el cual venía a desestimar sus pretensiones por los motivos que siguen:

*“QUINTO.- Analizados los datos obrantes en el expediente, consta en virtud de los Certificados de Empadronamiento aportados un vacío en el Padrón desde la baja por inclusión indebida en el Padrón de Gernika-Lumo en fecha 06/05/2015 hasta el alta en el Padrón de Bilbao en fecha 04/08/2016.*

*Debido a esto, y a la falta de justificación por parte del recurrente sobre este extremo, no podemos determinar la residencia efectiva en la Comunidad del País Vasco durante ese periodo en el que no figura empadronado en ningún municipio.*

*En atención a esto, queda acreditado que la residencia efectiva no se da la continuidad de los cinco años que requiere la normativa expuesta más arriba.*

*Y es que, el hecho de que se aporte ahora en el Recurso de Reposición presentado una Declaración Jurada sobre el paradero del recurrente en el tiempo de vacío del Padrón, no justifica ni subsana en ningún caso el incumplimiento del requisito reseñado más arriba, puesto que, la sentencia del Tribunal Supremo 5542/2001, de 27 de junio de 2001, señala que en este momento se revisa la resolución inicial con arreglo a los elementos de hecho y de derecho obrantes en el expediente, y no es el Recurso de Reposición momento hábil para intentar modificación de hecho, dado que el expediente administrativo termina con la resolución del mismo,*



*siendo el recurso de reposición un recurso administrativo que revisa la legalidad de lo actuado.*

*Por lo expuesto, la incongruencia existente entre el empadronamiento y la residencia efectiva dará lugar a la denegación o extinción de la prestación por no poder acreditar el requisito anteriormente expuesto.”*

4-. Por su parte, el organismo autónomo de empleo ha respondido a esta institución mediante un escrito del director general de Lanbide:

*“No obstante, esta Administración ha resuelto el caso concreto ciñéndose a los hechos reales y no a los errores de redacción, los cuales son que existe un vacío en el Padrón desde la baja por inclusión indebida en el Padrón de Gernika-Lumo en fecha 06/05/2015<sup>1</sup> hasta el alta en el Padrón de Bilbao en fecha 04/08/2016.*

*Siendo así, no podemos determinar la residencia efectiva en la C. del País Vasco durante ese periodo en el que no figura empadronado en ningún municipio. (...)*

*Por tanto, y en atención a lo anterior queda acreditado que la residencia efectiva no se da durante los cinco años de forma continuada que requiere dicha normativa.*

*Y por último, hay que observar que, según los Criterios Públicos de Lanbide la incongruencia existente entre el empadronamiento y la residencia efectiva dará lugar a la denegación o extinción de la prestación por no poder acreditar los requisitos anteriormente expuestos.”*

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-. La Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, establece en

---

<sup>1</sup> El énfasis es del Ararteko.

el art. 16.1 que **podrá solicitar la RGI quien acredite haber estado empadronado durante 5 años ininterrumpidos durante los últimos 10.**

Concretamente, la nueva redacción del artículo 16, dice que el solicitante deberá:

*«b) Estar empadronadas y tener la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el momento de la presentación de la solicitud, y haber estado empadronadas y haber tenido 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.*

*Si se cumple el periodo mínimo previo, pero no se llega a tres años de empadronamiento, se deberá acreditar mediante la correspondiente vida laboral al menos cinco años de actividad laboral remunerada, exceptuándose aquellas personas que perciban una pensión pública o hayan sido víctimas de maltrato doméstico.*

*Si no se cumple ese periodo mínimo previo, **deberán haber estado empadronadas y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores<sup>2</sup>.**»*

El reclamante ha acreditado haber estado empadronado en los siguientes municipios y períodos correspondientes:

- En Bilbao: desde el 21 de septiembre de 2010 hasta el 31 de agosto de 2011.
- En Santurtzi: desde el 31 de agosto de 2011 hasta el 6 de octubre del 2014.
- En Gernika: desde el 6 de octubre de 2014 hasta el 6 de mayo de 2016.

La solicitud de RGI y PCV objeto de esta queja se presentó el 25 de junio de 2018, por lo que los 10 años inmediatamente anteriores empezarán a contar desde el 25 de junio de 2008.

Desde esa fecha, se constata por tanto, que sí que hay un período de empadronamiento que supera los cinco años ininterrumpidos, es decir: desde el 21 de septiembre de 2010 hasta el 6 de mayo de 2016.

Vale la pena señalar en este punto que tanto el informe remitido por Lanbide a esta institución como la resolución del recurso potestativo de reposición contienen un

---

<sup>2</sup> El énfasis es nuestro.



error en cuanto a la fecha en la que el Ayuntamiento de Gernika da de baja al solicitante de prestaciones por inscripción indebida.

En ambos documentos se afirma que la baja se produce en el año 2015; sin embargo, a la vista del certificado de empadronamiento expedido por dicha administración local, la baja se produjo el 6 de mayo de 2016.

A la luz de los certificados de inscripción en el padrón expedidos parece constar acreditado el requisito referido a haber estado empadronado y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores (art. 16.1b).

2-. Con relación a la acreditación del requisito de residencia efectiva en ese período de 5 años dentro de los 10 inmediatamente anteriores a haber solicitado la RGI, es necesario recordar el análisis realizado en el Informe-Diagnóstico del Ararteko con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda, 2017.

En el apartado 5.1.1. sobre *"Acreditación de la residencia efectiva"* se hace hincapié en que *"a juicio de esta institución al integrar el legislador autonómico un elemento adicional al del empadronamiento, debió prever también el instrumento para su acreditación"* y más adelante se señala *"Esta interpretación extensiva de Lanbide no tiene un amparo legal adecuado por lo que, en opinión del Ararteko, debería incorporarse en una previsión legal ad hoc, bien en su eventual modificación normativa o en su desarrollo reglamentario tanto los criterios específicos como la documentación que se debe aportar para acreditar la residencia efectiva, con el fin de dotar al sistema de una mayor seguridad jurídica"*.

El Ararteko estima que la falta de previsión normativa suficiente sobre la manera de acreditar la residencia efectiva puede generar indefensión. Además, hace hincapié en que el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio por lo que sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.

En efecto, de conformidad con el art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRLO), *"el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones*





*que de dichos datos se expidan tendrán el carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos...”*.

Con relación al valor de la inscripción en el padrón como medio para acreditar la residencia efectiva, cabe traer a colación las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1984 y de 20 de febrero de 1992 y la del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 19 de septiembre de 2005. En ellas se reconoce que el padrón municipal de habitantes es un documento oficial que acredita la residencia, pero que establece una presunción *iuris tantum*, es decir, que se puede destruir mediante prueba en contra.

Además, el reclamante también ha aportado diversa documentación relativa a su residencia efectiva en la comunidad; la aportó, en primer lugar, junto con la solicitud de prestaciones, en la respuesta con fecha del 27 de septiembre de 2018 al trámite de audiencia (TA) previo emitido por Lanbide -véase el justificante de registro de entrada con número de referencia: 2018/312992, en el que aporta certificado de matriculación de su hijo- y en segundo lugar, junto con el recurso potestativo de reposición que presentó el 12 de noviembre de 2018, en donde aportó, según consta en el apartado sobre la documentación que adjunta al escrito, documentos tales como: históricos de citas médicas, citas con Mancomunidad de Servicios Sociales de Busturialdea, certificado del Colegio de su hijo que acredita que ha acompañado al mismo a la entrada y salida del colegio, y finalmente, declaración jurada de un compañero suyo que señala que ha vivido en su domicilio el tiempo que ha permanecido sin acreditar la inscripción en el padrón.

**3-** Al hilo de esta cuestión, al Ararteko le parece relevante señalar que posteriormente, en una resolución denegatoria de una nueva solicitud que tramitó el reclamante, el organismo autónomo de empleo motivó su decisión en que:

*“Presenta solicitud el 22/11/2018 no cumple requisito de empadronamiento y residencia efectiva: no cumple los 3 años de empadronamiento y residencia efectiva inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud (hueco en el padrón de Gernika por inscripción indebida el 06/05/2016); no se inscribe hasta el 04/08/2016 en Bilbao. No cumple 5 años en los últimos 10 (hueco en el padrón del 05/05/2010 al 21/09/2010 ni del 04/01/2013 al 31/12/2015 al desestimarse el recurso a la resolución de extinción del expediente 2015/REV/016040).”*





En dicha resolución con referencia 2015/REV/016040, Lanbide resolvió la extinción de las prestaciones del reclamante por “NO RESIDIR EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI”.

En opinión de esta institución, el hecho de que el reclamante haya tenido periodos de baja en el padrón –Lanbide cita sus distintos TA y resoluciones, la baja en el padrón del año 2016, así como una baja del 2010-, o que Lanbide haya resuelto en expedientes previos de RGI del reclamante motivando la denegación que no cumplía con el requisito de residencia efectiva, no tienen suficiente peso para entender que no cumple con el requisito de residencia efectiva en la actualidad, ya que habría que analizar esta nueva solicitud de forma independiente y ponderar todo ello con el resto de la documentación presentada y con los periodos que acredita la inscripción en el padrón.

**4-** Con todo, la respuesta de Lanbide viene a incidir en el incumplimiento del requisito previsto en el artículo 16 b) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, es decir, aquel relativo al empadronamiento y residencia efectiva en la CAE, así como en la imposibilidad de poder valorar el cumplimiento de los mismos partiendo de la documentación aportada con la solicitud.

Aunque el reclamante no hizo una especial mención en su solicitud a la tercera vía prevista en la normativa para el reconocimiento de prestaciones, como se decía, sí lo ha hecho posteriormente, así como ha aportado la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos junto con el recurso potestativo de reposición.

Respecto a esta aportación de la documentación, tal y como se ha podido comprobar en la transcripción de la resolución del recurso que se ha incluido en el apartado de los antecedentes de esta resolución, Lanbide sostiene en el apartado quinto que, con la documentación que en ese momento obraba en su poder, resolvió adecuadamente no reconocer el derecho subjetivo del interesado.

Esta posición de Lanbide, por un lado, encuentra su base normativa en el párrafo segundo del artículo 118.1, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), con arreglo al cual *“[n]o se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrán*



*solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado”.*

Por otro lado, cabe señalar que esta reticencia de la Administración a que se introduzcan “*elementos nuevos*” tiene su origen en la discutida y, a día de hoy, podría decirse que –en cierta medida– superada consideración de la jurisdicción administrativa como una jurisdicción meramente revisora.

En efecto, el Tribunal Supremo, Sala Tercera, tiene declarado en Sentencia de 17 de marzo de 2010 la licitud de incorporar elementos, hechos o documentos nuevos de todo tipo, si con ello se posibilita la adopción de una decisión que sirva mejor a los intereses generales:

*“Sexto.- (...) Es errónea la tesis, decimos, y parte de una concepción no aceptable del “carácter revisor” de los recursos administrativos que difiere de la que preside los artículos 107 a 119 de la Ley 30/1992 ( RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común . En contra de lo afirmado por la resolución que examinamos, **es lícito introducir en los recursos de alzada o de reposición hechos, elementos o documentos nuevos, no recogidos en el expediente originario.** La posibilidad está expresamente prevista en el artículo 112.1 de la Ley 30/1992 (e implícita asimismo en el apartado tercero del artículo 113) y es coherente, por lo demás, con la función propia de estos mecanismos de revisión de la actividad administrativa.*

*Los recursos administrativos, además de garantía para los administrados, son también un instrumento de control interno de la actividad de la Administración en la que un órgano superior -o el mismo, en reposición- revisa en toda su extensión lo hecho por otro, sin estar necesariamente vinculado al análisis de los meros elementos de hecho o derecho que este último hubiera tenido o podido tener en cuenta. **Lo que se pretende con los recursos es posibilitar una mejor decisión que sirva con objetividad los intereses generales, y ello será tanto más factible cuantos más elementos de juicio se pongan a disposición de quien ha de decidir finalmente sobre la impugnación.”***





Así pues, el Tribunal Supremo concluye que la posibilidad de aportar *“elementos nuevos”* encuentra amparo normativo en la Ley 39/2015, reguladora del procedimiento administrativo común. Más en concreto:

-El artículo 118.1 dispone en su párrafo primero que *“cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes”*.

-El artículo 119.3 dispone 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”*.

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, hayan sido alegadas o no por la parte interesada.

En esta línea, resulta también oportuno traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 20 de abril de 2017 (casación número 615/2016), donde el Alto Tribunal, basándose en la doctrina sentada en las resoluciones de 11 de febrero de 2010 (casación 9779/2004), 20 de junio de 2012 (casación 3421/2010), 24 de junio de 2015 (casación 1936/2013), y de 20 de abril de 2017 (casación número 615/2016), concluye de manera categórica en su fundamento jurídico cuarto que *“por lo tanto asistía, la razón a la parte recurrente en este caso para que la documentación acompañada con su escrito de interposición al recurso de reposición fuese valorada y tenida en cuenta a la hora de resolverse en vía administrativa, sin que su aportación en dicho momento fuese obstáculo insalvable para hacerlo. (...) si en vía económico-administrativa y en vía judicial es posible aportar la documentación que el actor estime procedente para impugnar una resolución tributaria, parece mucho más lógico que pueda hacerse antes en el discurrir procedimental y aportarse en el primero de los medios de impugnación que pueden ejercitarse”*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Énfasis del Ararteko.



Parece también oportuno indicar ahora que esta doctrina jurisprudencial encuentra su fundamento normativo en el artículo 56.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que permite a la parte interesada presentar, junto con la demanda, toda la documentación que disponga para acreditar su derecho. Disposición normativa ésta a partir de la cual el Tribunal Supremo ha fallado que *“(...) si esto es así en vía jurisdiccional, con más razón debe ser así cuando la documentación se aporta en sede de recurso de reposición”*. Véase, al efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2015 (recurso de casación 1936/2013).

Por todo lo dicho, este Ararteko no considera erróneo sostener que si la Administración tiene conocimiento de **determinada documentación, que acredita de manera fehaciente el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa, debería ser tenida en consideración, sin que el hecho de su presentación en la fase de recurso pueda conllevar su inadmisión por extemporánea**. Y ello, entre otros aspectos, porque no cabría entender de otra manera el derecho a la **tutela judicial efectiva**, proclamado por el art. 24.2 de la Constitución española, de cuyo contenido se infiere el derecho a utilizar todos los medios de prueba pertinentes para la defensa de los intereses y pretensiones de la parte interesada.

De ahí que, tal y como se ha señalado en líneas precedentes, **si cabe hacer uso de nuevos medios probatorios en sede judicial, con más razón debe ser posible su presentación en sede administrativa de reposición**.

Definitivamente, tal y como el Tribunal Supremo concluyó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 17 de marzo de 2010, lo cierto es que *“[n]o puede aceptarse la validez final de un acto administrativo que se basa sobre un presupuesto de hecho demostradamente erróneo”*. Así pues, si tenemos en cuenta que en el asunto que ahora nos compete la resolución del director general de Lanbide –por la que se acuerda denegar el derecho a la RGI y a la PCV al interesado– se basa en un presupuesto de hecho cuya naturaleza errónea se ha acreditado de manera fidedigna, debería llevarse a cabo, necesariamente, su revisión.

A todo lo expuesto en esta consideración tercera, cabría además añadir que el **principio antiformalista** –el cual ha de guiar toda actuación de la Administración– exige que la forma se encuentre subordinada a la defensa y garantía de los intereses generales.





5-. En conclusión, a juicio del Ararteko la documentación que ha aportado el reclamante acredita que ha estado empadronado en la CAE durante 5 años de manera ininterrumpida durante los 10 años inmediatamente anteriores a la presentación de su solicitud el 25 de junio de 2018.

Asimismo, no constan indicios suficientes de que se haya destruido la presunción *iuris tantum* de que reside en el domicilio donde está empadronado en aplicación del artículo 16.1 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Por tanto, del análisis de la información derivada de la documentación sobre su residencia y estancia en la CAE permite concluir que el interesado acredita el requisito previsto en el artículo 16 b) en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social *"Si no se cumple ese periodo mínimo previo, deberán haber estado empadronadas y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores"*.

Finalmente, esta defensoría sigue manteniendo que la aportación de documentos nuevos en vía de recurso no debería ser considerada una causa suficiente para su no aceptación, en la medida en que de éstos se concluye que el reclamante tiene derecho a la RGI/PCV, y resultan esenciales a los efectos de una mejor defensa y garantía de los intereses generales en la resolución del recurso potestativo de reposición.

Por todo ello del análisis de la documentación aportada, cabe concluir que el reclamante cumple los requisitos para ser beneficiario de la RGI/PCV al haber presentado la documentación acreditativa de su cumplimiento.

Por todo lo dicho, 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 eleva al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco la siguiente

## RECOMENDACIÓN

El Ararteko recomienda la revisión de la resolución por la que Lanbide acuerda denegar la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda, por estimar, en base a las consideraciones previas,





que el solicitante de las mismas cumple con los requisitos que la normativa exige para ser titular de aquéllas.

