Resolución 2020S-798-19 del Ararteko, de 8 de mayo de 2020, por la que Sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que aplique su Instrucción, de mayo de 2019, sobre *"ingresos atípicos percibidos antes de solicitar la prestación",* a todos los expedientes de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda desde la fecha de su aprobación, revisando la cuantía de la renta de garantía de ingresos concedida y la reclamación de las prestaciones económicas.

Antecedentes

1.- El Ararteko ha tramitado un número elevado de quejas que tienen un objeto similar, concretamente, el desacuerdo con la falta de aplicación por Lanbide de la "*Instrucción sobre ingresos atípicos percibidos antes de solicitar la prestación"*, del 17 de mayo de 2019, a aquellas personas que ya fueran titulares de renta de garantía de ingresos (en adelante RGI) y/o prestación complementaria de vivienda (en adelante PCV) con carácter previo a la aprobación de dicha instrucción.

En aplicación del criterio anterior a esta instrucción, el organismo autónomo de empleo computó determinadas cantidades económicas recibidas con anterioridad a ser titular de la RGI de acuerdo con la previsión normativa contenida en el artículo 20.1 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, lo que conllevaba una minoración de la cuantía de la RGI que correspondía a estas personas. En este sentido, Lanbide dividía en 60 mensualidades la cuantía total percibida por la persona interesada, aunque la hubiera percibido antes de solicitar la RGI, y, a posteriori, descontaba el resultante al monto de RGI que se le reconocía de acuerdo con la composición de su UC.

Cuando se aprobó la nueva instrucción en mayo de 2019, un número de personas se dirigió a Lanbide solicitando que se les dejara de computar la cantidad resultante de la aplicación de la anterior previsión normativa. El contenido de las quejas recibidas hacía referencia a que, a pesar de haberlo solicitado expresamente, Lanbide había denegado la aplicación de la nueva instrucción a los expedientes de personas que eran titulares de RGI/PCV con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de dicha instrucción, esto es, mayo de 2019.

En este sentido, los expedientes de las personas reclamantes han arrastrado las consecuencias del criterio anterior, el de computar ingresos previos a la titularidad de RGI como ingresos atípicos, más allá de la aprobación de esta nueva instrucción; esto

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

ha sido así porque Lanbide ha negado su aplicación a estos expedientes, o porque, en el mejor de los casos, ha aplicado el nuevo criterio solo si las personas interesadas lo han solicitado expresamente.

En estos últimos casos, el organismo autónomo solo ha tenido en cuenta como fecha de efectos la de la solicitud de su aplicación, y no desde la entrada en vigor de la instrucción. Así, según ha podido saber esta institución en el contexto de uno de los expedientes que se están tramitando, concretamente en el expediente 1495/2019/QC, Lanbide ha aceptado modificar la cuantía a abonar con efectos desde la fecha en la que el interesado solicitó expresamente una revisión de su cuantía de RGI.

A modo de ejemplo de las situaciones denunciadas, en uno de los expedientes que se ha tramitado por el Ararteko, Lanbide computa como ingreso atípico en la resolución de concesión de la prestación de la reclamante, resolución del 28 de febrero de 2019, una indemnización por despido, que tuvo lugar en el mes de agosto de 2017; la cuantía total que percibió la interesada fue de 4.073,71 euros, 2.329,66 en concepto de indemnización y 1.744,05 en concepto de salarios impagados. El abono de la indemnización, por su parte, se produjo entre los meses de marzo y agosto de 2018, y la solicitud de RGI no se formuló hasta el 4 de diciembre de 2018, es decir, 5 meses después. Aunque la promotora de la queja recurrió la resolución de concesión basándose en que la indemnización se había percibido meses antes de presentar su solicitud de RGI y PCV, la resolución de Lanbide del recurso presentado fue desestimatoria.

2.- El Ararteko ha dado curso a las anteriores quejas y ha solicitado información al Departamento de Empleo y Políticas Sociales sobre los hechos que se habían puesto en conocimiento de esta institución. Además, en cada caso ha trasladado consideraciones previas relativas a la falta de amparo normativo suficiente que, para no ser reiterativos, posteriormente se reproducirán.

3.- El organismo autónomo de empleo ha explicado en respuesta a las distintas peticiones de información que no procede la aplicación del nuevo criterio más que a las personas que a partir de esa fecha han formulado la solicitud de RGI/PCV, es decir, exclusivamente a las y los nuevos perceptores, excluyendo a quienes en ese momento ya ostentaban la condición de titulares.

Así, por ejemplo en el expediente que antes se ha puesto de relieve, el informe del director general que da respuesta a la petición de información del Ararteko señala

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

que: "*el motivo por el que no se ha aplicado el criterio recogido en la instrucción de Lanbide del 17/05/2019, es porque los criterios son de aplicación posterior a su fecha, el expediente 2018/RGI/xxxxx se finaliza el 28/02/2019 (fecha anterior al nuevo criterio).*"´

Valga decir, a este respecto, que cuando el informe dice que el 28 de febrero de 2019 finalizó el expediente de RGI de la reclamante, se refiere a que en esa fecha se emitió la resolución de concesión, no a que se extinguiera su prestación. Hoy en día este expediente sigue vigente, aunque Lanbide mantiene el criterio de computar como ingresos atípicos, los ingresos percibidos por indemnización laboral que la interesada percibió varios meses antes de solicitar la prestación, por lo que la cuantía de la RGI que percibe es inferior a la que le correspondería sin el cómputo de dichos ingresos.

4.- En definitiva, son numerosos los expedientes de queja que se han recibido por el Ararteko en los que Lanbide ha aplicado la previsión establecida con relación a los ingresos atípicos siguiendo una interpretación diferente a la contenida en la nueva instrucción, por lo que mediante la presente resolución esta institución analiza la conformidad a Derecho de la actuación del organismo autónomo de empleo.

Consideraciones

1.- Con carácter preliminar, es de interés analizar la normativa de aplicación.

La normativa no recoge expresamente que los ingresos atípicos percibidos con carácter previo a ser solicitante de prestaciones deban computarse para el cálculo de la mensualidad de RGI, ni para la comprobación del cumplimiento del requisito recogido en el artículo 9.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de Renta de Garantía de Ingresos, que establece la obligación de acreditar la carencia de recursos suficientes.

A este respecto, el Ararteko ha señalado en reiteradas ocasiones que el tratamiento que Lanbide da a los ingresos percibidos con anterioridad a tramitar la RGI, es decir, computarlos como un ingreso atípico, podría suscitar dudas con relación a su proporcionalidad, sobre todo si lo ponemos en contexto con los límites que la normativa establece respecto a los rendimientos que las personas solicitantes como máximo pueden tener para ser titulares de esta prestación.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

Vale la pena subrayar que el propio Decreto 147/2010, de 25 de mayo, prevé en el artículo 15, que únicamente se tendrán en cuenta los ingresos de los que disponga la UC en el mes de realización de la solicitud; esta previsión no incluye la casuística de haber percibido un ingreso en los años o meses anteriores a realizar la citada solicitud. La existencia de otros recursos económicos líquidos o de bienes muebles que no tengan carácter mensual se prevé únicamente en el art.22 Decreto 147/2010, de 25 de mayo. Según dicha previsión, se entiende que la UC solicitante dispone de recursos suficientes cuando el conjunto de bienes muebles sea superior a cuatro veces la cuantía anual máxima de la RGI que pudiera corresponder.

La aplicación por parte de Lanbide de dicho criterio ha conllevado que se tengan en cuenta recursos económicos que se habían recibido con anterioridad a ser titular de la RGI, como son indemnizaciones, donaciones o herencias, con independencia de que en el momento de la solicitud se hubieran agotado. De tal manera que se producía un desequilibrio con relación a otras situaciones en las que únicamente se tomaba en consideración si los recursos económicos con los que se contaba superaban el límite previsto en la normativa –el artículo 9.3 c) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, coloca ese límite en cuatro veces la cuantía anual de la modalidad de la Renta de Garantía de Ingresos que les pudiera corresponder en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de personas miembros de la unidad de convivencia y del tipo de unidad de convivencia-.

Es razonable que Lanbide compruebe la obtención y disposición de cantidades dinerarias en los meses anteriores a formular la solicitud. Sin embargo, la normativa actual no establece ninguna cautela o periodo de cómputo de los ingresos o de las transmisiones inter vivos para los supuestos en los que las personas han dispuesto con anterioridad a presentar la solicitud de una cantidad superior a los límites legales, **lo que debería tomarse en consideración en un futuro cambio normativo a juicio de esta institución**.

En estos momentos, esta cautela bien podría ser satisfecha mediante el requerimiento, por parte de dicho organismo autónomo, de la documentación relativa a los ingresos obtenidos y transmisiones inter vivos realizadas en el año anterior a ser solicitante, pero únicamente con la finalidad del cómputo de estas cantidades como parte de los recursos económicos líquidos del o la solicitante, tal y como se prevé en el art. 22 del Decreto que se acaba de citar.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

2.- Lanbide ha aprobado la instrucción del 17 de mayo de 2019, sobre "*Ingresos atípicos percibidos antes de solicitar la prestación*" en la que interpreta cómo se debe aplicar la normativa en estas situaciones.

A continuación se transcribe literalmente el apartado que aquí interesa:

> *"Lo anterior hace indispensable la reconsideración del tratamiento que se da a los ingresos (herencia, legado, donación, préstamo, recursos generados por venta de patrimonio, indemnizaciones, atrasos…) recibidos antes de solicitar la prestación.*
>
> *Se han recibido varias sentencias de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo que difieren con la interpretación y aplicación que realiza Lanbide- Servicio Vasco de Empleo respecto al cómputo de los ingresos "atípicos" cuando éstos se recibieron antes de que la persona solicitara la Renta de Garantía de Ingresos.*
>
> *Por lo tanto, **de aquí en adelante**, se actuará del siguiente modo:*
>
> *Presentada una nueva solicitud de acceso a la RGI, el personal de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo deberá determinar si se cumple o no, entre otros, el requisito de acceso recogido en el artículo 9.3 del Decreto 147/2010 (No disponer de recursos suficientes).*
>
> *A tal efecto deberá comprobar dos aspectos:*
> *1) Si a la fecha de presentación de solicitud, el patrimonio (Bienes inmuebles, saldo en cuentas, productos financieros…) de la unidad de convivencia supera el límite correspondiente (4 veces la cuantía anual de la RGI en ausencia de ingresos).*
> *2) Si los ingresos mensuales computables de la unidad de convivencia superan el límite de acceso a la prestación (cuantía mensual de la RGI en ausencia de ingresos)."*
>
> *Si de la documentación obrante en el expediente **se desprende que la unidad de convivencia ingresó cantidades antes de solicitar la prestación, estos no se computarán como ingreso mensual**; esto es, no tendrán la consideración de ingresos atípicos, esto es, no se computaran en los 60 meses siguientes a su percepción, las herencias, legados, donaciones, préstamos, recursos*

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

generados por venta de patrimonio, indemnizaciones, atrasos... recibidos antes de la fecha de la solicitud.

Dicho importe no puede ser computado como ingreso atípico dado que es percibido antes de la solicitud de RGI."

Esta nueva instrucción **es una mejora para los perceptores de prestaciones que se encuentran en esta situación**, no cabe duda, ya que modifica el criterio anterior del organismo autónomo de empleo y establece que en la determinación de los recursos no se tendrán en cuenta los ingresos (donaciones, ingresos, préstamos e ingresos atípicos) que tienen su causa en hechos acontecidos antes de que la persona sea titular de dicho derecho.

También merece una opinión positiva porque establece **un nuevo sistema para valorar el cumplimiento del citado requisito.** Este sistema es doble: comprueba, por un lado, si la UC solicitante tiene en el momento de hacer la solicitud un patrimonio inferior a cuatro veces la cuantía anual de RGI en ausencia de ingresos; y por otro lado, si los ingresos mensuales computables de la unidad de convivencia superan el límite de acceso a la prestación, ello mediante la comprobación de que la cuantía no supere la cuantía mensual de RGI que correspondería a la UC en ausencia de ingresos.

3.- Lanbide ha insistido en sus informes dirigidos a esta institución en que no es posible una aplicación retroactiva de la instrucción objeto de esta queja. Esta defensoría, por el contrario, sostiene que existe un margen de mejora en su actuación.

La aplicación de la retroactividad de la instrucción a situaciones anteriores conlleva retrotraer su eficacia a momentos anteriores a su publicación; es decir, la posibilidad de que la norma promulgada en un momento determinado, pueda surtir efectos a un tiempo anterior, o si se quiere, que pueda afectar a situaciones jurídicas que se han producido con anterioridad a su entrada en vigor.

El Ararteko no ha planteado la aplicación retroactiva de la instrucción sobre ingresos atípicos de mayo de 2019, sino **su aplicación, desde su entrada en vigor, a todas las personas titulares de RGI, sin excepción. Es decir, sin hacer la distinción entre quien en ese momento ya era titular de prestaciones y quien lo ha sido a posteriori.**

Es cierto que Lanbide ha dado pasos en la dirección adecuada, ya que, como se adelantaba en la relación de hechos, según ha podido saber esta institución en el

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

contexto de uno de los expedientes que se están tramitando, concretamente en el expediente 1495/2019/QC, el organismo autónomo ha aceptado modificar la cuantía a abonar con efectos desde la fecha en la que el interesado solicitó expresamente una revisión de su cuantía de RGI.

Sin embargo, estos casos en los que Lanbide ha actuado modificando la cuantía son únicamente aquellos en los que las personas afectadas expresamente se han dirigido a estos efectos a la administración, ante lo que la administración ha respondido de forma afirmativa pero solo con efectos de la fecha de dicha solicitud, no de mayo de 2019, que es cuando entró en vigor la instrucción.

En este sentido, es paradójico que Lanbide recoja al final de la instrucción el siguiente caso a modo de ejemplo:

"Ejemplo:
Persona que solicita la RGI el 14/06/2016.
*La persona solicitante recibió en herencia parte de una vivienda. El **24/2/2016** vende su parte y obtiene, deduciendo gastos, **12.868,50** euros.*
*Dicho importe no puede ser computado como ingreso atípico dado que **es percibido antes** de la solicitud de RGI.*
Habrá que verificar que a fecha de solicitud el patrimonio de la UC (bienes inmuebles, saldos en cuentas, productos financieros…) no supera el límite correspondiente."

Se aprecia, por tanto, que **el propio organismo autónomo de empleo recoge en la instrucción que aquí interesa un supuesto en el que la prestación se percibe desde antes de la entrada en vigor de la instrucción objeto de la queja**.

4.- Por todo lo expuesto, en opinión del Ararteko, la administración debería aplicar la nueva instrucción en todos los casos en los que expresamente ha sido solicitada su aplicación y debería, además, hacerlo con efectos desde la entrada en vigor de la misma, no desde que se presentó la solicitud.

Además, incluso cuando no se ha solicitado expresamente, entiende esta defensoría que el organismo autónomo de empleo debería aplicar esta nueva instrucción de oficio en el contexto de los procedimientos de revisión o de renovación que tengan lugar en adelante.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

Ello llevaría consigo, además, en los casos en los que exista un procedimiento de reintegro con causa en una imputación de ingresos atípicos por ingresos previos a solicitar la RGI, a revisar la deuda reclamada en atención a la nueva interpretación.

Esta propuesta del Ararteko es conforme a la jurisprudencia constitucional, por todas, sentencia del Tribunal Constitucional 61/2016, de 17 de marzo, BOE núm. 97, de 22 de abril de 2016):

"(…) el principio de seguridad jurídica, entendido como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación de derecho, no resulta afectado por los preceptos que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. (…).

El respeto de dicho principio, y su corolario, el principio de confianza legítima, es compatible con las modificaciones en (…)

(…) los cambios legislativos producidos no pueden ser cuestionados desde la óptica del principio de confianza legítima. Este principio no protege de modo absoluto la estabilidad regulatoria, ni la inmutabilidad de las normas precedentes, máxime en el contexto en que se promulgó el Real Decreto-Ley que ahora se enjuicia (…). Los principios de seguridad jurídica y su corolario, el de confianza legítima, no suponen el derecho de los actores económicos a la permanencia de la regulación existente en un momento dado en un determinado sector de actividad. Dicha estabilidad regulatoria es compatible con cambios legislativos, cuando sean previsibles y derivados de exigencias claras del interés general (…)

En palabras de este Tribunal, los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no permiten consagrar ***un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente***[1] *(SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6). En estos casos, es precisamente la perentoriedad de la reacción legislativa —cuya concurrencia en este caso ya ha sido examinada— la que abre la puerta a la injerencia del gobierno en la legislación vigente, al amparo del art. 86.1 CE (STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 8). No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima,* ***no puede dar lugar a la congelación***

[1] El énfasis es nuestro

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

o petrificación de ese mismo ordenamiento *(por todas, STC 183/2014, FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución"*.

La Constitución, entre otros derechos, garantiza (art. 9.3) la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y la seguridad jurídica. **La jurisprudencia constitucional ha señalado que los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no pueden dar lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico**. En la presente actuación la propuesta es que se aplique la Instrucción aprobada desde la fecha de su vigencia con la finalidad de revisar las decisiones de Lanbide en los expedientes de RGI, tanto respecto a la cantidad reconocida como a la deuda reclamada.

Ello conlleva una aplicación e interpretación de la normativa favorable a los derechos de las personas, que está permitida por el ordenamiento jurídico en tanto en cuanto implica adecuar la interpretación de la normativa al principio de igualdad y el reconocimiento de situaciones más favorables a los intereses de las personas en situación de exclusión social.

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 eleva al Departamento de Empleo y Políticas Sociales la siguiente

SUGERENCIA

Que aplique la Instrucción sobre ingresos atípicos percibidos antes de solicitar la prestación, con efectos desde su aprobación el 17 de mayo de 2019.

En consecuencia, que Lanbide revise los expedientes a los que se les aplicó la previsión relativa a los ingresos atípicos modificando la cuantía de la prestación de renta de garantía de ingresos reconocida y, en su caso, la deuda reclamada.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net