



Necesidad de reflexionar sobre
la exigencia de presentar el
certificado de ausencia de
recursos económicos en el país
de origen para ser titular de
prestaciones económicas

Recomendación general del Ararteko 1/2020,
de 13 de mayo de 2020





Recomendación General del Ararteko 1/2020, de 13 de mayo de 2020.

Necesidad de reflexionar sobre la exigencia de presentar el certificado de ausencia de recursos económicos en el país de origen para ser titular de prestaciones económicas.

I. INTRODUCCIÓN

El Ararteko ha recibido un número importante de quejas que tienen por objeto las dificultades que tienen muchas personas extranjeras para cumplir con el requisito de presentar un documento que acredite la ausencia de bienes en su país de origen a la hora de solicitar las prestaciones económicas que gestionan tanto Lanbide como los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

Este documento se exige a las personas extranjeras con independencia del tiempo de residencia en Euskadi.

Aunque inicialmente se requería la presentación de este documento a todas las personas extranjeras de origen, dicha exigencia se moduló en el caso de personas que habían adquirido la nacionalidad española, y respecto a las personas solicitantes de protección internacional. En ambos casos, se les exoneró de la obligación de presentación de este documento tomando en consideración las dificultades para obtener dicho certificado en el país de origen.

En el supuesto de personas que han adquirido la nacionalidad española, se tuvo en cuenta que la renuncia a la nacionalidad de origen, trámite exigido para su adquisición, dificulta la relación con las autoridades del país de origen, salvo en los supuestos en los que se hayan suscrito convenios de doble nacionalidad, como ha tenido lugar con países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido una especial vinculación con España en aplicación del artículo 11.3 CE.

Por otro lado, resulta evidente que las personas solicitantes de protección internacional tampoco pueden relacionarse con normalidad con las autoridades de su país de origen.

Por último, en los casos de las personas procedentes de Nigeria, como la embajada de España en ese país africano no está facilitando la legalización del documento, Lanbide ha excusado de la presentación de dicho documento autenticado también a las personas procedentes de ese país.

Lanbide ha sopesado, por tanto, estas circunstancias y ha eximido a estas personas de la obligación de presentar este documento de imposible o muy difícil expedición.

El resto de las personas inmigrantes tienen que presentar este documento que certifica la ausencia de bienes inmuebles o recursos económicos en el país de origen. La exigencia de este documento, per se, se basa en que socialmente existe un cuestionamiento sobre la posibilidad de que las personas inmigrantes sean titulares de bienes inmuebles y recursos económicos en sus países de origen y que, no obstante, soliciten prestaciones económicas a las administraciones públicas vascas. Las dificultades que entraña la obtención del certificado de bienes del país de origen deben confrontarse con esta creencia de un sector social que, por otro lado, no se sostiene a la luz de la información y los estudios de los movimientos migratorios actuales disponibles ni tampoco desde criterios lógicos o de razonabilidad. Parece importante recordar que el porcentaje de fraude que se ha detectado en la percepción de las prestaciones de renta de garantía de ingresos (RGI) y prestación complementaria de vivienda (PCV) es apenas del 0,73%, según datos del Departamento de Empleo y Políticas Sociales (año 2017) del Gobierno Vasco.

A pesar de ello, aunque en un inicio las administraciones públicas competentes no exigían este certificado de ausencia de bienes en el país de origen del solicitante, en un determinado momento, sin un cambio legal que lo amparase, las diputaciones forales y más adelante el órgano de gestión que les sustituyó, Lanbide, así como algunos ayuntamientos establecieron la obligación de adjuntar este documento en todas las solicitudes de prestaciones económicas.

Posteriormente, además, se exigió presentarlo cumpliendo determinados requisitos formales como garantía de su autenticidad.

El Ararteko ha recordado de manera reiterada que la normativa de aplicación prevé computar los bienes y los recursos económicos de todas las personas solicitantes de prestaciones económicas con la finalidad de determinar si se cumple el requisito de ausencia de recursos económicos suficientes **pero que, no obstante, esta normativa no preceptúa el documento concreto que debe presentarse para ello.**

Los criterios que las administraciones públicas han venido aplicando han variado en el tiempo. Así, inicialmente, si el certificado estaba emitido originalmente en inglés, francés, alemán, español, italiano o portugués, no se exigía su traducción. Para el resto de idiomas se precisaba una traducción realizada por un traductor jurado. Además, inicialmente no se exigía este documento a personas de determinados países cuando se sabía fehacientemente que su obtención era imposible. En estos momentos se exige la presentación del certificado debidamente autenticado a todas las personas extranjeras, salvo las situaciones excepcionales señaladas anteriormente (personas solicitantes de protección internacional, personas que han adquirido la nacionalidad española y personas procedentes de Nigeria). Por otro lado, no todos los ayuntamientos vascos están exigiendo la presentación de dicho certificado con carácter previo a la concesión de ayudas de emergencia social.

Como dato de interés, conviene señalar que en la solicitud de RGI o de ayudas de emergencia social (AES) se presenta una declaración de que no se dispone de recursos económicos suficientes como uno de los documentos para determinar los recursos y patrimonio de las personas, y un compromiso de que en el plazo de seis meses se presentará un documento acreditativo en su expediente de RGI o de AES, lo que permite la concesión de la prestación de RGI y de AES en el plazo de dos meses desde su solicitud, salvo que se requiera la presentación de otra documentación en la tramitación del expediente, lo que hace que la resolución del expediente se demore.

El estudio de las quejas que se han presentado ante el Ararteko y de las cuestiones planteadas en las visitas a sus oficinas de atención a la ciudadanía ha llevado a esta institución a analizar este deber y a solicitar que se pondere su obligatoriedad y que se permita cumplir las exigencias establecidas en la normativa mediante otros medios de prueba diferentes a la presentación de un documento tan difícil y costoso de obtener. En opinión del Ararteko, el requisito de presentar dicho documento actualizado ante las diferentes administraciones públicas en todas las solicitudes de prestaciones económicas, incluidas las AES, y en todas las ocasiones, es desproporcionado, como se va a analizar y a razonar a lo largo de la presente Recomendación General.

El Ararteko ha encontrado en el análisis de los expedientes algunas cuestiones que considera oportuno reseñar:

- En un expediente, la persona reclamante no informó de manera expresa que había adquirido la nacionalidad española, aunque se identificó con su DNI, por lo que se le dio el mismo tratamiento que al resto de las personas extranjeras. Al no poder aportar el certificado de bienes, se le extinguió la prestación de RGI y se le reclamaron las prestaciones económicas que se le habían abonado, sin tener en cuenta que se trataba de una persona eximida

de la obligación de cumplir con ese requisito. El Ararteko elaboró una [recomendación](#)¹ que no se ha aceptado.

- En algunos casos, personas de origen senegalés, francés, británico o de Guinea Conakry, han informado a la Institución de que las autoridades competentes no les expiden dichos certificados. No obstante desde las oficinas de Lanbide se requiere a las personas extranjeras que aporten certificaciones incluso de las autoridades de los Estados que afirman que no pueden expedir dichos certificados.
- En muchos expedientes, las personas afectadas no han podido presentar el documento legalizado y traducido como se exige. Las relaciones internacionales y convenios suscritos entre España y los diferentes estados permiten diferentes posibilidades de legalización y autenticación de los documentos expedidos según los estados. La complejidad en este ámbito jurídico, tanto para las personas usuarias como para el personal de Lanbide que realiza la atención ciudadana, ha supuesto confusiones y errores por el desconocimiento de los trámites a realizar.
- Algunas personas han estado un largo periodo de tiempo ausentes de su país de origen por lo que han perdido contacto y no mantienen lazos con las personas que hubieran podido colaborar en su tramitación en el país de origen.
- En otros supuestos las personas solicitantes de prestaciones proceden de lugares lejanos a los centros administrativos de sus países de origen, por lo que sus familiares o personas de contacto tienen que recorrer distancias importantes sin disponer de medios para ello.
- Se dan situaciones en las que el coste que conlleva la tramitación en el país de origen es inasumible para la persona y también el plazo de seis meses que se ofrece para realizar estas gestiones resulta insuficiente y no se admite ninguna prórroga.
- Las personas solicitantes, dada su situación de vulnerabilidad y carencias formativas para la realización de los trámites administrativos exigidos, han presentado, en muchas ocasiones, documentos que no han sido considerados como válidos, lo que ha conllevado la extinción de la RGI/PCV y la reclamación de las prestaciones concedidas (a pesar de acreditar que cumplían el requisito de ausencia de recursos económicos suficientes).
- En su respuesta, un ayuntamiento contestó que viene admitiendo la declaración jurada cuando el Estado no emite el certificado o bien la embajada no lo legaliza, y también cuando son procedentes de zonas en conflicto, entre las que considera que se encuentran Cuba, Venezuela, Nigeria, Siria, Congo, Nicaragua. En los casos citados, el ayuntamiento

¹ Euskadi. Ararteko. Resolución 2020R-177-19 del Ararteko, de 31 de enero de 2020, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la resolución por la que se extingue el derecho a la renta de garantía de ingresos y a la prestación complementaria de vivienda reconocida a la UC, al no haber causa de extinción por no presentar certificado de bienes en origen, dado que la reclamante aunque sea de origen argelino ostenta la nacionalidad española desde 2013 [en línea]. Disponible en línea: http://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4928_3.pdf

requiere la presentación del certificado de bienes, independientemente de que tengan reconocida la nacionalidad española.

- En algún expediente, al haberse presentado el documento un año después de su expedición (porque se archivó la solicitud inicial, entre otros motivos) se consideró que este documento no tiene validez, al entender que ha caducado, por lo que debe adjuntarse un documento actualizado, con independencia de que la persona interesada acredite que ha residido de manera efectiva en el País Vasco desde la expedición del anterior documento.
- En ocasiones las personas han presentado un certificado que acredita la ausencia de bienes en un departamento de su país, por ejemplo en el caso de Colombia, lo que Lanbide considera que no era suficiente, requiriéndole que presentara un certificado del resto de los departamentos de dicho estado.
- En otros expedientes, el certificado viene a señalar que son propietarios de un bien inmueble. La propiedad de una vivienda impide el acceso a la prestación de RGI si no es la vivienda habitual, con independencia de su escaso valor o su imposible realización por localizarse en zonas de inseguridad ciudadana o conflictos sociales y políticos (ejemplo, Venezuela).

En el transcurso de la tramitación de los diversos expedientes de queja, el Ararteko ha puesto en conocimiento de Lanbide esta problemática. De hecho ya en el Informe-Diagnóstico² con propuestas de mejora para la gestión de las prestaciones de RGI /PCV, 2017, el Ararteko trasladó a Lanbide las siguientes consideraciones:

“La petición de documentación justificativa de la tenencia de medios económicos en los países de origen tiene un coste elevado para las personas extranjeras, y es difícil de obtener cuando la persona lleva un tiempo prolongado fuera de su país. Se echa de menos un sustento legal más adecuado o un criterio que sea de conocimiento general relativo a esta exigencia y a los requisitos que los documentos deben cumplir para tener validez en la tramitación de la solicitud.

Lanbide debe controlar el cumplimiento de los requisitos, función necesaria para una gestión adecuada de la prestación, pero, en ocasiones, la exigencia de un determinado documento, de difícil obtención, sin tener en cuenta el resto de los aportados, que acreditan suficientemente que la persona cumple los requisitos para ser titular de la prestación, deja fuera de su protección a personas integradas en unidades de convivencia que no disponen de ingresos suficientes para la cobertura de los gastos asociados a las necesidades básicas y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social.

² Euskadi. Ararteko. Informe-diagnóstico con propuestas de mejora para la gestión de las prestaciones de renta de garantía de ingresos y prestación complementaria de vivienda por Lanbide, 2017 [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2017. Disponible en: http://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4199_3.pdf

Al amparo del art. 29.1.l) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, Lanbide puede solicitar otros documentos a fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos, pero en opinión del Ararteko, esta potestad debe ser modulada teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, y debe orientarse, valorando la prueba en su conjunto, a determinar la existencia de recursos económicos suficientes. La imposibilidad de aportar un documento no debería condicionar la concesión de un derecho. Se trata de evitar que la exigencia de presentación de un documento que en ocasiones es imposible de aportar impida el acceso a un derecho tan esencial, cuando se pueda concluir por el análisis del resto de circunstancias y de los documentos que contiene el expediente que la persona sí cumple los requisitos para ser titular de unas prestaciones que garantizan un mínimo vital”.

Además, el Ararteko propuso las siguientes recomendaciones.

Que se informe de los requisitos que debe reunir la documentación para su admisión y se motiven las razones por las que determinados documentos no tienen validez para acreditar la ausencia de recursos económicos (5ª).

Que se valoren los documentos presentados en su conjunto para estimar la ausencia de recursos económicos suficientes y el cumplimiento de los requisitos(6ª).

A pesar de las consideraciones trasladadas en los diferentes expedientes de queja y de haber dirigido las anteriores recomendaciones y de haber insistido también sobre estas cuestiones en las reuniones mantenidas entre personal del Ararteko y de Lanbide, tanto este organismo autónomo como algunos ayuntamientos vascos siguen requiriendo para la concesión de prestaciones económicas la presentación del certificado de bienes del país de origen, lo que ha llevado a la elaboración de la presente recomendación general:

II. CONSIDERACIONES

PRIMERA: Marco Jurídico

Las administraciones públicas vascas **deben comprobar la ausencia de recursos económicos suficientes** en aplicación de la normativa reguladora de las prestaciones económicas: [Decreto 4/2011](#), de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social y [Decreto 147/2010](#), de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos:

Artículo 5.1 apartados e) y f) del Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social:

“e) No disponer de recursos suficientes con los que afrontar los gastos específicos contemplados en el artículo 3 de este Decreto que afecten a las personas miembros de su unidad de convivencia, considerándose que no se

dispone de recursos suficientes cuando se cumplan las condiciones siguientes:

1) No disponer, en el último año o en el periodo de tiempo al que se asocian o vayan a asociarse los gastos para los que se solicitan las prestaciones, de unos rendimientos, determinados conforme se establece en el artículo 13 del presente Decreto, superiores al 150% de la cuantía máxima de la renta básica para la inclusión y protección social que le hubiera podido corresponder atendiendo al número de personas miembros de la unidad de convivencia. Sin perjuicio de lo anterior, se considerarán además los rendimientos de las demás personas que, conviviendo en la misma vivienda o alojamiento que la persona solicitante, pudieran beneficiarse de las prestaciones.

2) En el supuesto de personas que, siendo susceptibles de ser consideradas unidad de convivencia en virtud de lo previsto en el artículo 9.2 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, convivan en la misma vivienda o alojamiento con otras personas con las que mantengan alguno de los vínculos previstos en el artículo 9.1.b de la Ley citada, disponer en conjunto todas ellas, para el periodo de tiempo que corresponda, de rendimientos propios cuyo valor sea inferior a tres veces la cuantía máxima de la renta básica para la inclusión y protección social que les pudiera corresponder, en el supuesto de ausencia total de recursos, atendiendo al número total de personas relacionadas entre sí por los vínculos referidos en dicho artículo.

f) No disponer de un patrimonio cuyo valor sea superior a cuatro veces la cuantía anual de la renta básica para la inclusión y protección social que les pudiera corresponder, en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de personas relacionadas entre sí por los mencionados vínculos. El valor del patrimonio se determinará de conformidad con lo establecido en la Sección 4.ª del Capítulo III del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos”.

Artículo 9.3 Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos:

“3. No disponer de recursos suficientes, considerándose que no se dispone de tales recursos cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

a) Disponer de unos ingresos o rendimientos mensuales computables inferiores a la cuantía mensual de la Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social que pudiera corresponder en función del número de personas miembros de la unidad de convivencia y del tipo de unidad de convivencia.

b) No disponer de ningún bien inmueble, a excepción de:

- la vivienda habitual, salvo cuando esta última tenga valor excepcional, en los términos previstos en el artículo 24.2;

- los inmuebles o partes de inmuebles que constituyan el lugar en el que o desde el que se realizan la o las actividades por cuenta propia que constituyan la fuente de ingresos de la unidad de convivencia, en los términos previstos en el artículo 24.3.

c) Disponer de dinero, títulos, valores, vehículos y en general cualquier otro bien mueble de los referidos en la Sección 4.ª del Capítulo III de este Decreto, por una cuantía máxima equivalente a 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.

d) No encontrarse en ninguno de los supuestos de recursos suficientes establecidos en el artículo 22 del presente Decreto.

La determinación de los ingresos o rendimientos y del patrimonio obedecerá a lo establecido en las Secciones 1.ª 2.ª y 3.ª del Capítulo III del presente Decreto”.

La acreditación de dicha ausencia de recursos económicos suficientes se debe hacer mediante **la presentación de determinada documentación**, art. 29.1 Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos:

h) Declaración jurada de ingresos o rendimientos referida al mes de presentación de la solicitud, así como del patrimonio de todas las personas miembros de la unidad de convivencia. A esta declaración jurada se adjuntarán los siguientes documentos:

- Certificados bancarios relativos al estado de cuentas y títulos bancarios.
- En el caso de disponer de bienes inmuebles, certificado de bienes inmuebles expedido por el Registro de la Propiedad o último recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana o rústica.
- En el caso de personas trabajadoras por cuenta ajena, fotocopia de la última nómina mensual y, en su caso, del contrato de trabajo.
- En el caso de personas pensionistas, fotocopia del recibo de la última pensión o certificado del INSS de pensión actualizada.
- En el caso de personas desempleadas con prestación o subsidio de desempleo, fotocopia del recibo del último pago de prestación o subsidio o certificado del INEM de prestación o subsidios actualizados.
- En el caso de otras prestaciones periódicas, fotocopia del recibo del último pago, convenio regulador o resolución correspondiente.

- En el caso de personas empresarias o profesionales, copia de la última declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Además se prevé la posibilidad³ de que se incorporen otros documentos por parte de las personas solicitantes o por la Administración, apartados l) y m)

- l) En su caso, aquellos documentos que la persona solicitante considere oportuno incorporar al expediente.
- m) En su caso, otros documentos que la Administración considere oportuno solicitar a fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos.

No obstante, Lanbide, en base a dicha facultad que ostenta de solicitar los documentos que considere oportunos, exige como **documento indispensable** la presentación del certificado de bienes del país de origen. Solamente mediante la presentación de dicho documento considera que se cumple el requisito de acreditar la ausencia de recursos suficientes.

Algunos ayuntamientos, en aplicación del art. 13.1 del Decreto 4/2011, de 18 de enero, aplican las previsiones de las secciones 2ª, 3ª y 4ª del capítulo III del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, y exigen, al igual que hace Lanbide, el certificado de bienes del país de origen como uno de los documentos para determinar los recursos y el patrimonio de las personas solicitantes de AES.

SEGUNDA: Requisitos que debe cumplir el certificado de bienes del país de origen para tener validez

La obtención de dicho documento no es una tarea sencilla para las personas inmigrantes, como ya se ha señalado, sobre todo en algunos casos. Así, hay personas que proceden de países o localidades en los que las administraciones públicas disponen de estructuras administrativas muy diferentes y cuyos registros no reúnen condiciones mínimas para garantizar una información rigurosa. En ocasiones ocurre que en su país de origen no existe lo que entendemos como un certificado de bienes que acredite la ausencia total de bienes en todo el país, de modo que aportan un certificado equivalente que puede ser considerado insuficiente por las administraciones a las que han solicitado las prestaciones económicas .

A ello se unen las dificultades para viajar y acudir a esos países o para solicitar la expedición en su nombre con el coste económico añadido que ello conlleva.

La aceptación de este documento, además, está condicionada a la exigencia de acreditar su autenticidad en aplicación del art. 323.2 de la Ley 1/2000, de 7 de

³ En el art. 16,1 o) y p) del Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social, también se prevé la misma posibilidad de incorporar otros documentos.

enero, de Enjuiciamiento Civil. Según dicho artículo la validez de un documento extranjero está vinculada a la existencia o inexistencia de un Tratado Internacional.

En el primer caso, la fuerza probatoria del documento vendrá determinada por el Tratado en cuestión.

En el segundo, para que sean documentos públicos, deberán reunir dos requisitos:

- En el otorgamiento o confección del documento se deben observar los requisitos que se exijan en el país donde se hayan otorgado para que el documento haga prueba plena en juicio.
- El documento debe contener la legalización o apostillas y los demás requisitos necesarios para su autenticidad en España.

En general, todo documento público extranjero deberá ser previamente legalizado por la Oficina Consular de España con jurisdicción en el país en el que se ha expedido dicho documento o, en su caso, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, salvo en el caso en que dicho documento haya sido apostillado por la autoridad competente del país emisor, según el Convenio suprimiendo la exigencia de la legalización de los documentos públicos extranjeros, hecho en La Haya el 5 de octubre de 1961, (Convenio de La Haya) o que dicho documento esté exento de legalización en virtud de Convenio Internacional.

La legalización por vía diplomática es el procedimiento que se aplica para legalizar los documentos públicos extranjeros emitidos por estados no firmantes de convenios destinados a facilitar este trámite. Por lo general, consiste en que cada una de las autoridades implicadas ejecute una legalización a título individual del documento. Si se trata de un documento expedido por una autoridad no consular en el país de origen del documento intervendrá únicamente el Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado de origen y la representación diplomática o consular española en dicho Estado. Si se trata de un documento expedido por una autoridad consular debidamente acreditada en España, intervendrá en la legalización únicamente la sección de legalizaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Además, los documentos extranjeros que vayan a tener efecto en España deben estar traducidos al castellano⁴.

⁴ El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación solamente admite las traducciones oficiales realizadas en España por un traductor o intérprete jurado español nombrado por el Ministerio (estas traducciones están exentas de legalización y son válidas sin necesidad de ningún trámite adicional) o bien las realizadas o asumidas como propias por una representación española en el extranjero (estas traducciones requieren ser legalizadas por la sección pertinente del Ministerio) o, finalmente, las realizadas por la representación diplomática o consular en España del Estado que emite el documento (estas traducciones requieren ser legalizadas por la sección pertinente del Ministerio). Información obtenida de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiEstasEnElExtranjero/Paginas/Legalizaciones.aspx>

En estos momentos Lanbide está requiriendo que la documentación que acredite la ausencia de bienes esté legalizada y está tomando como referencia la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso administrativo de Vitoria-Gasteiz (Nº 3) 56/2016, de 11 de marzo.

La cuestión es que la legalización acredita la identidad y autoridad del firmante y el carácter público del documento extranjero, **pero no presupone nada sobre su contenido y los efectos que el mismo puede surtir en el ordenamiento jurídico**, lo que debe ser evaluado por el órgano receptor del documento en el procedimiento administrativo. Parece de interés detenernos en esta consideración, por la dificultad que está suponiendo la autenticación del documento para alcanzar validez, cuando la legalización no presupone nada sobre su contenido, máxime cuando se trata de un documento que no es habitual en las relaciones internacionales ni es objeto de ningún convenio internacional.

Como ya se ha señalado, la obtención de este documento legalizado y traducido es compleja por diferentes motivos; no es un documento habitual que se solicita por la vía diplomática. Así, las representaciones extranjeras en España emiten algunos documentos, como certificados de antecedentes penales y certificados de actos inscritos en registros civiles locales, que son legalizados de forma directa por la Sección de Legalizaciones⁵. Dado el creciente intercambio entre los distintos países del mundo y sus ciudadanos, muchos Estados han firmado convenios con el fin de agilizar y facilitar este tipo de trámites a sus ciudadanos y ciudadanas.

Igualmente, se ha autorizado a algunas representaciones diplomáticas o consulares extranjeras a expedir un certificado de autenticidad de aquellos documentos originales de su país que no pueden ser legalizados por impedírsele su legislación interna o por circunstancias excepcionales y específicas del país, como es el caso de Irak y Uzbekistán.

Por otro lado, debido a la situación de excepcionalidad por la que atraviesan algunos países se han introducido variantes en la cadena de legalizaciones por vía diplomática, según las peculiaridades de algunos países⁶.

⁵ Estos países son: Afganistán, Argentina, Armenia, Bolivia, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Eslovaquia, Estonia, Georgia, Hungría, Jordania, Letonia, México, Perú, Portugal, República Dominicana, Rumanía, Rusia y Turquía. en el caso de Estonia y Turquía en aplicación del convenio nº 63 del Consejo de Europa, instrumento de ratificación de 1 de junio de 1982 del Convenio europeo relativo a la supresión de la legalización de documentos extendidos por los agentes diplomáticos y consulares, hecho en Londres el 7 de junio de 1968, no es precisa su legalización por la Sección de legalizaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español, tal y como se recoge en la información de la Sección actualizada a 2 de agosto de 2019. Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/portal/es/serviciosalciudadano/siestasenelextranjero/documents/listado%20de%20países%20que%20pueden%20emitir%20directamente.pdf>

⁶ Los documentos públicos afganos, debidamente legalizados por la Embajada de Afganistán en Madrid, así como los certificados que emite dicha Embajada sobre la base de la información que recibe de sus Servicios Centrales serán legalizados por este Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Los documentos públicos de Libia, debidamente legalizados por la Embajada de Libia en Madrid, serán legalizados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación hasta que la Embajada de España en Trípoli reanude su funcionamiento normal y se produzca una alteración de este.

La normativa europea también prevé simplificar determinados documentos públicos en la Unión Europea. El Reglamento Europeo, Reglamento (UE) 2016/1191 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016, por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplifica los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea.

Este Reglamento establece, respecto de determinados documentos públicos expedidos por las autoridades de un Estado miembro que deban presentarse a las autoridades de otro Estado miembro, un sistema de exención de la legalización o trámite similar, y la simplificación de otros trámites⁷.

En definitiva, el anterior análisis pone de relieve la complejidad de los trámites que se deben cumplimentar para acreditar la autenticidad de los documentos expedidos por las autoridades de los países de origen en un procedimiento administrativo. Esta complejidad es aún mayor en el caso del certificado de bienes del país de origen al tratarse de un documento que no es habitual en las relaciones internacionales y que, según la estructura administrativa del país en cuestión, puede variar y nutrirse de datos distintos. Además, la realización de los trámites necesarios para la legalización y traducción del documento no presupone su contenido o los efectos que pueda surtir, lo que debe ser evaluado por el órgano receptor del documento en el procedimiento administrativo. En esas circunstancias, con la finalidad de facilitar a las personas el acceso al documento y en atención a las previsiones de la [Ley 25/2014, de 27 de noviembre](#), de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que regula la posibilidad de suscribir acuerdos

Los documentos públicos de Siria son legalizados por la Embajada de España en Beirut. La Embajada ha comunicado que todos los ciudadanos sirios pueden obtener todos los certificados dependientes del Registro Civil y/o pasaportes en el Centro Principal de Damasco que depende del Ministerio del Interior. Los documentos públicos de Yemen, debidamente legalizados por la Embajada de Yemen en Madrid, serán legalizados por este Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación hasta ulterior modificación de este criterio. El Encargado de Negocios a. i. en Sana 'a no está autorizado a legalizar documentos yemeníes según información de la sección de legalizaciones, actualizada a 2 de agosto de 2019. Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiEstasEnElExtranjero/Documents/Lista%20de%20países%20que%20pueden%20emitir%20directamente.pdf>

⁷ Se aplica a los documentos públicos expedidos por las autoridades de un Estado miembro de conformidad con su Derecho nacional que han de ser presentados a las autoridades de otro Estado miembro y cuyo principal objetivo es establecer uno o más de los siguientes hechos: a) el nacimiento; b) que una persona está viva (o la defunción) el nombre; e) el matrimonio, incluidos la capacidad para contraer matrimonio y el estado civil; f) el divorcio, la separación judicial y la anulación del matrimonio) la unión de hecho registrada, incluidas la capacidad para inscribirse como miembro de una unión de hecho y la condición de miembro de una unión de hecho registrada) la cancelación del registro de una unión de hecho, la separación judicial o la anulación de una unión de hecho registrada) la filiación) la adopción) el domicilio o la residencial) la nacionalidad) la ausencia de antecedentes penales, siempre que los documentos públicos al respecto sean expedidos a un ciudadano de la Unión por las autoridades del Estado miembro del que tiene la nacionalidad.

No se aplica a los documentos públicos expedidos por autoridades de países terceros, o a las copias certificadas de determinados documentos realizadas por las autoridades de un Estado miembro. Tampoco se aplica al reconocimiento en un Estado miembro de los efectos jurídicos relativos al contenido de los documentos públicos expedidos por las autoridades de otro Estado miembro.

internacionales no normativos por parte de las comunidades autónomas (arts. 43-48 y 53) y entidades locales, cabría llevar a cabo por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco y por los ayuntamientos (que exigen la presentación del documento), las actuaciones y trámites necesarios previstos en la mencionada normativa para facilitar a las personas la disposición del documento requerido, mediante la conclusión de los acuerdos correspondientes con las autoridades pertinentes de los países de origen.

La anterior complejidad debe combinarse con el hecho de que afecta a personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social, que han abandonado sus países de origen huyendo de la miseria y de la falta de derechos y libertades o de oportunidades para disfrutar de un vida digna, por lo que entender que disponen de recursos económicos en su país de origen no es razonable. En esa situación de vulnerabilidad social, la obtención de este documento conlleva una carrera de obstáculos difícil de superar y supone un coste económico elevado que no parece tener una justificación ni lógica ni ecuánime.

TERCERA: Razones por las que se cuestiona la exigencia de la presentación del certificado de bienes del país de origen a determinadas personas

A pesar de ello, Lanbide y algunos ayuntamientos, que suelen utilizar los mismos criterios que aplica este ente autónomo, están exigiendo su presentación para la tramitación de las prestaciones económicas. Las administraciones públicas conscientes de que se trata de un trámite complejo suelen conceder un plazo para su presentación (seis meses). Si en ese plazo no se presenta **se estima que se ha incumplido el requisito de carecer de recursos económicos suficientes y se inicia un procedimiento de reclamación de las prestaciones concedidas durante esos seis meses anteriores.**

El Ararteko considera prioritario que las administraciones públicas comprueben el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para la concesión de prestaciones económicas. Es indudable que la dotación económica destinada a ayudas sociales en los presupuestos públicos de la CAPV exige un control riguroso por parte de los agentes públicos. Pero el análisis de las quejas recibidas conduce a este Ararteko, en el ejercicio de las funciones que ostenta, a cuestionar la exigencia de acreditar la ausencia de recursos económicos **mediante la presentación de este documento como *conditio iuris* o requisito legal de eficacia a personas que han realizado travesías arriesgadas y dolorosas.** La mayoría de las personas inmigrantes solicitantes de prestaciones han venido huyendo de la miseria o pobreza más extremas con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida mediante un trabajo. La ausencia de empleo o de autorización administrativa para trabajar y la situación de necesidad les lleva a solicitar prestaciones económicas durante un periodo, que, en la mayoría de los casos, suele ser corto. En concreto, según los datos del Departamento de Empleo y Políticas del Gobierno Vasco, el porcentaje de personas extranjeras del total de personas beneficiarias no suele variar; así en datos de enero de 2020 ascendía a 14.651 personas del total de 52.343 personas, esto es, el 27,99%. En enero de 2019 ascendieron a 14.952 personas y,

anteriormente, en enero de 2017 a 17.466 personas. Según los estudios realizados, el porcentaje de rotación es mayor que entre la población autóctona, de tal manera que las prestaciones económicas son un apoyo en un momento de dificultad hasta que encuentran un empleo. El esfuerzo realizado en orientación y formación laboral por Lanbide suele tener resultados destacables con este colectivo.

Por último, algunos ayuntamientos están exigiendo la presentación del documento independientemente de que la persona haya accedido a la nacionalidad española, lo que conlleva una dificultad añadida en la relación con las administraciones públicas del país de origen, en el caso de que se haya renunciado a la nacionalidad de origen, trámite obligado en la mayoría de los expedientes de nacionalidad.

CUARTA: Contenido y naturaleza del requisito exigido por la normativa; documento exigido por las administraciones públicas para su cumplimentación.

El contenido y veracidad del documento difiere en cada Estado según la estructura administrativa y la información del contribuyente o de los titulares de bienes que la administración competente disponga. En algunos Estados la información que se tiene es muy escasa. Además, no todos tienen el mismo sistema fiscal o no disponen de registros oficiales de propiedad. Por ello no parece que sea el documento más fiable para acreditar la ausencia de recursos suficientes.

El requisito previsto en el artículo 16 c) Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión social y en el artículo 9.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo así como en el artículo 5.1 e) y f) del Decreto 4/2011, de 18 de enero, es posible acreditarlo mediante otros medios de prueba y no únicamente con un documento determinado. El legislador no estableció la obligación de presentar el certificado de bienes legalizado como *conditio iuris*, como una condición impuesta por la ley, requisito sine qua non para la adquisición del derecho a la RGI. La normativa prevé que las administraciones públicas puedan solicitar documentos que consideren oportunos con el fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos, sin señalar específicamente dicho documento como requisito ineludible para la concesión del derecho a la RGI o a las AES. En esta línea cabe añadir que el artículo 29.1. h) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, cuando establece los documentos que han de acompañar a la declaración jurada de ausencia de ingresos, rendimientos o patrimonio, limita la exigencia del certificado de bienes solo a los casos en los que el interesado haya declarado poseer bienes inmuebles. A sensu contrario, cabe entender que si el interesado declara que carece de bienes inmuebles no tiene obligación legal alguna de aportar este certificado.

También prevé la posibilidad de presentación de otros documentos por parte de las personas interesadas.

En este sentido, la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), expresamente prevé en el art. 28:

“...documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo:

1- Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente...”

Esa previsión también se recoge en los apartados anteriormente mencionados, l) y m) del 29.1.l) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo y o) y p del art. 16,1) del Decreto 4/2011, de 18 de enero.

En consecuencia, las administraciones públicas pueden solicitar determinados documentos para acreditar el cumplimiento de los requisitos, pero en opinión del Ararteko, cabe modular esta potestad teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, y valorar la prueba en su conjunto para estimar la existencia de bienes inmuebles y recursos económicos suficientes. La imposibilidad de aportar un documento cuando se disponen de otros medios de prueba no debería condicionar la concesión de un derecho o de unas ayudas económicas de emergencia social.

Hay que tener en cuenta, como ha señalado la Jurisprudencia, que la Administración no puede arbitrariamente exigir cualquier documentación, sino solo aquella que sea indispensable para fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución. En este sentido, se menciona la STS de 7 de julio de 1997⁸ según la cual *“...la omisión de datos y errores exige, según el artículo 71⁹ 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, 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...”* (FD4).

⁸ España. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sentencia de 7 de julio de 1997 [en línea]. ECLI:ES:TS:1997:4804. Disponible en:

<http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/57da6a47664ec3ec/20030906>

⁹ Artículo correspondiente a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, las administraciones públicas no pueden requerir la entrega de documentación respecto a datos que ya conoce, **ni documentación que no sea indispensable para pronunciarse sobre el fondo del asunto.**

La imposibilidad de aportar un documento no debería condicionar la concesión de un derecho. Las personas pueden iniciar un procedimiento administrativo siempre que su petición cumpla los requisitos de forma legalmente establecidos. Lanbide y los ayuntamientos deben 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 los presupuestos materiales exigidos por la normativa, esto es, que la solicitud no reúne los requisitos para ser tenida por tal, ni se ha subsanado la falta.

Aunque, como se ha mencionado, Lanbide concede la prestación a pesar de que no se adjunte el certificado de bienes exigiendo su presentación, de manera ineludible, en el plazo de 6 meses, parece de interés recordar la jurisprudencia existente con relación a los límites aplicables a la exigencia de documentación “no indispensable” por parte de las administraciones públicas.

Por otro lado, en opinión del Ararteko, en vez de acordar la extinción si no se aporta el documento por la imposibilidad de su obtención tras el transcurso de los seis meses, también cabría explorar la posibilidad de solicitar la apertura de un periodo de prueba, en aplicación del artículo 77 y siguientes de la LPAC, que prevé en el apartado 1 “la acreditación por cualquier medio de prueba admisible en Derecho de los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento administrativo, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil” o bien también podría acordarse, en atención al apartado 2, “la apertura de un periodo de prueba por un plazo” que permitiera alcanzar la convicción a la administración de que la unidad de convivencia dispone o no de recursos económicos suficientes, y conocer las dificultades a las que se ha enfrentado para la obtención del documento. Entender que del hecho de no poder aportar este certificado (de imposible obtención) se deriva el incumplimiento de un requisito para acceder o mantener un derecho, no cumple las reglas de la lógica jurídica.

III. CONCLUSIONES

Recapitulando, en atención al marco general expuesto, la exigencia de un certificado de bienes del país de origen a personas extranjeras solicitantes de RGI/PCV y de AES que acredite la inexistencia de titularidad sobre los bienes y recursos en su país de origen, como *conditio iuris* no tiene amparo normativo.

Este certificado es un documento novedoso en las relaciones internacionales y exige administraciones modernas e informatizadas con sistemas tributarios, que alcancen a toda la población y que dispongan de registros centralizados sobre la titularidad de los bienes inmuebles y de los recursos económicos a nivel local y

estatal, lo que no parece que sea una realidad en todos los Estados de los que las personas inmigrantes son originarias. Por otro lado, hasta el momento, no ha habido ningún convenio de cooperación internacional que regule su contenido y la procedencia de la información, los archivos y registros públicos de los que se debe nutrir. Únicamente está prevista su legalización, como cualquier otro documento público, como ampliamente se ha desarrollado en la consideración segunda, pero dicha legalización solamente acredita la identidad y autoridad del firmante y el carácter público del documento extranjero, **pero no presupone nada sobre su contenido y los efectos que el mismo puede surtir en el ordenamiento jurídico**, lo que debe ser evaluado por Lanbide o el ayuntamiento que tramite la solicitud. En estas circunstancias el esfuerzo que se exige a las personas inmigrantes es desproporcionado.

La exigencia de su aportación a personas en situación de exclusión social, sin valorar otros medios de prueba y sin que resulte un documento indispensable para la concesión del derecho a la RGI o a las AES (por no reunir la condición de *conditio iuris*, como hemos insistido) lleva a esta institución a plantear la necesaria reflexión sobre su pertinencia o sobre la posibilidad de la suscripción de acuerdos internacionales no normativos en aplicación de la [Ley 25/2014](#), de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

En este sentido, puede suceder que del análisis de la documentación aportada por la persona interesada se considere la necesidad de exigir este documento, lo que haría razonable su requerimiento en estos casos pero, en la gran mayoría de las solicitudes, el análisis de la documentación presentada pondrá de relieve situaciones de vulnerabilidad y, tras su estudio exhaustivo y riguroso, se podrá deducir, por medios lógicos y razonables, la ausencia de recursos económicos y patrimoniales suficientes. Por el contrario, solicitar en todos los casos, la presentación de un certificado de bienes del país de origen es una exigencia desprovista de amparo normativo suficiente y una imposición desmedida en las circunstancias que se desarrollan los movimientos migratorios y con la información que cabe obtener de algunos Estados, que no tienen una administración moderna o registros oficiales exhaustivos.

Lanbide y los ayuntamientos vascos deben, ciertamente, controlar el cumplimiento de los requisitos para la concesión de prestaciones económicas, por ser una obligación legal y ética. Dicho esto, la exigencia de un determinado documento, sin tener en cuenta el resto de los aportados de los que se puede deducir que la persona cumple los requisitos para ser titular de la prestación, está dando lugar a la denegación y extinción de prestaciones y a la reclamación de las prestaciones abonadas a personas integradas en unidades de convivencia que no disponen de ingresos suficientes para la cobertura de los gastos asociados a las necesidades básicas y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social. Estas son, precisamente, las situaciones que son objeto de protección por la Ley 18/2008, de 23 de diciembre: *“La presente ley tiene por objeto regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y, en su marco, el derecho a las prestaciones económicas y a los instrumentos orientados a prevenir el riesgo de*

exclusión, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, y a facilitar la inclusión de quienes carezcan de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para el ejercicio efectivo de los derechos sociales de ciudadanía”, artículo 1.

En todo caso, este Ararteko mantiene su criterio, trasladado a Lanbide en numerosas ocasiones, de que se debería hacer una reflexión seria sobre la exigencia de estos documentos a personas inmigrantes que han dejado sus países de origen huyendo de la violencia o de la pobreza, o de lugares devastados por conflictos históricos o desastres naturales. Los motivos que han impulsado a esas personas a abandonar sus países de origen hacen improbable que dispongan de recursos económicos, con independencia de que hayan solicitado o adquirido el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria. Esta reflexión debería ir acompañada de una evaluación sobre su eficacia ponderando la información que contienen con otros hechos como son las diferencias en las estructuras administrativas y en los registros oficiales de los distintos Estados, la ausencia de un consenso internacional sobre el contenido de estos certificados, o la complejidad de los trámites, los obstáculos y el coste económico que su obtención conlleva para las personas extranjeras. La presentación del documento, por último, no se está exigiendo a todas las personas por igual, ya que depende de las circunstancias del país de origen de dónde se proceda, o bien, según el municipio en el que solicite las AES, o si ha adquirido o no la nacionalidad española.

En opinión del Ararteko únicamente cabría exigirlo cuando el interesado ha declarado poseer bienes inmuebles en su país de origen o, con carácter sobrevenido, cuando del análisis de la documentación presentada pueda inferirse que existen indicios de que la persona solicitante o beneficiaria de la RGI o de las AES es titular de bienes inmuebles o recursos económicos en su país de origen. Exigir un documento actualizado en todos los casos y en todas las solicitudes que se presenten es, como decíamos, desproporcionado y no tiene, a juicio del Ararteko, amparo normativo suficiente.

La realidad de las graves situaciones que se esconden en los desplazamientos migratorios obliga a hacer una profunda reflexión sobre la pertinencia de la exigencia de este documento. No tener en cuenta los escenarios críticos en los que se mueven las personas inmigrantes, ni los abundantes informes y testimonios existentes representa una manera de obviar una realidad inequívoca.

Estas consideraciones y conclusiones tienen en estos momentos mayor vigencia en el escenario de crisis sanitaria producida por la propagación del coronavirus SARS-COVID 19, lo que ha incrementado los problemas para solicitar y obtener documentación en los países de origen.

Por todo ello, en 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 formula la siguiente recomendación al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco y a los ayuntamientos de la CAE

RECOMENDACIÓN GENERAL

Que, en atención a las anteriores consideraciones, Lanbide y los ayuntamientos vascos reflexionen sobre la exigencia de presentar el certificado de bienes del país de origen en las solicitudes que se formulan por las personas extranjeras, por no ser "*conditio iuris*" para la concesión y mantenimiento de las prestaciones económicas.

Que se requiera su presentación únicamente en los expedientes en los que existan indicios de que las personas extranjeras solicitantes disponen de recursos económicos incompatibles con la concesión de cualquier prestación económica.

ararteko

Herriaren Defendatzailea

Defensoría del Pueblo