



Resolución 2019R-2234-17 del Ararteko de 15 de marzo de 2019, que recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise una resolución que declara la obligación de devolver unas prestaciones indebidamente percibidas

Antecedentes

1. Una persona ha presentado una queja ante el Ararteko que tiene por motivo la reclamación de prestaciones en concepto de Renta de Garantía de Ingresos correspondientes al periodo comprendido entre septiembre 2012 y enero 2013.

Lanbide con fecha 27 de marzo de 2017 declaró la obligación de reintegrar la cantidad de 1.748,33€ por aumento de ingresos de la unidad de convivencia.

La deuda se había generado en el periodo comprendido entre septiembre de 2012 a febrero de 2013. La reclamante durante ese periodo había presentado la información correspondiente a sus ingresos, recibos de presentación 2012/177915 de 29 de septiembre de 2012, 2013/14203 y 2013/14222 de 17 de enero de 2013 y 2013/16271 de 21 de enero de 2013.

2. El Ararteko, tras la admisión de la queja a trámite, solicitó información con relación a las siguientes cuestiones:
 - a) Informe económico detallado que explique el origen de la deuda.
 - b) Si se ha resuelto el recurso de reposición, que formuló el 12 de abril de 2017 y, en su caso, copia de la resolución del mismo.
 - c) Una aclaración sobre las actuaciones que haya practicado o prevea practicar para responder adecuadamente al reclamante.
3. Lanbide ha respondido al Ararteko mediante informe de su director general en el que detalla las actuaciones que comprenden el expediente.

Hace referencia a que con fecha 27 de marzo de 2017¹, fue iniciado por Lanbide el procedimiento de reclamación de prestaciones e informa de que mediante resolución del director general de Lanbide de 2 de marzo de 2018, se desestimó el recurso potestativo de reposición interpuesto, al entender que el aumento de los ingresos mencionado, modificaba la cantidad que debió percibir y por tanto la reclamación de cobros indebidos era ajustada a lo dispuesto en los artículos 56 y siguientes del Decreto 147/2010 de 25 de mayo.

¹ Hay un error en la fecha del informe ya que el inicio del procedimiento de reclamación de prestaciones tuvo lugar el 14 de noviembre de 2016.

Por último, informa de que en su opinión la resolución que declara la obligación de reintegrar está suficientemente motivada y menciona como sustento la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2001 que señala *"no cabe confundir la ausencia de motivación con la motivación sucinta, y que, en todo caso, la falta de motivación tendrá relevancia constitucional, desde la perspectiva del derecho de defensa del sancionado, en la medida que se le haya impedido conocer los motivos de la sanción y, por consiguiente, defenderse de ellos"*. Lanbide considera que *"la imputación de los recursos económicos y rendimientos que realiza la administración en la revisión de origen, revisión que no fue recurrida en plazo y forma, derivan de la documentación aportada por el propio recurrente al expediente. Este hecho hace que no pueda entenderse que exista indefensión alguna, ya que el interesado conoce ya desde la revisión inicial los aspectos relevantes de este expediente, los aspectos sobre los que debe defenderse o intentar combatir los argumentos de la administración, y cuales son aquellas obligaciones que la administración considera que deben reintegrarse"* Por último, en el informe remitido a esta institución se adjunta un anexo en el que se detallan las cantidades que se han tomado en consideración, los ingresos computados y la cantidad percibida en concepto de prestación de RGI/PCV indebida.

La reclamante formuló recurso potestativo de reposición en el que básicamente alegaba que había comunicado todos los ingresos que había tenido y había aportado los contratos y las nóminas, por lo que había actuado diligentemente.

El recurso fue desestimado mediante Resolución de 2 de marzo de 2018 del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

En la mencionada Resolución se señala textualmente *"En este sentido el recurrente intenta combatir por medio del recurso de reposición los elementos de fondo del expediente de reintegro 2016/REI/056243, se debe recordar que este expediente de reintegro emana del expediente de revisión 2013/REV/006242. Esta revisión devino firme al transcurrir el plazo de interposición de recurso sin que la ahora recurrente hubiera intentando combatir los argumentos que la administración mostraba en aquel expediente, resolución notificada a la recurrente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. La resolución fue notificada el día 18 de abril de 2017"*.

Consideraciones

1. Lanbide , en el procedimiento de reclamación de prestaciones que inició el 14 de noviembre de 2016 , **no informó de las cantidades** que se habían tomado en consideración para declarar la existencia de una deuda. No obstante en el informe remitido al Ararteko en respuesta a la solicitud de colaboración trasladó información detallada de la deuda al incorporar un anexo con el desglose de las cantidades.



El Ararteko ha señalado, en numerosas ocasiones, la importancia de que se detallan los conceptos para el cálculo de la reclamación de las cantidades que se han tenido en cuenta y los ingresos que se han imputado en los procedimientos de reintegro. Esta institución considera insuficiente que el inicio de un procedimiento de reclamación de prestaciones únicamente cuente como motivo para reclamar el reintegro de una cantidad: *“Aumento de ingresos de la UC”*. Se trata de una información de la que dispone Lanbide de manera detallada y que es clave para poder ejercer el derecho a la defensa, tanto en la fase de alegaciones como en la de recurso. De otro modo la persona interesada tendría dificultades para conocer las cuantías que se están tomando en consideración para declarar la existencia de la deuda, sobre todo cuando, como ocurre en este expediente, la Administración ha tardado más de cuatro años en iniciar el procedimiento de reclamación de prestaciones. Aunque en la respuesta remitida se señala que con anterioridad ha tenido lugar un procedimiento de revisión, es preceptivo recordar que la deuda generada no procede de un procedimiento de revisión previo, **sino del retraso por parte de Lanbide en la revisión del expediente tras haber comunicado la unidad de convivencia variaciones en sus ingresos económicos**. El Ararteko se remite a la [Recomendación General del Ararteko 1/2014](#), de 20 de enero. *Necesidad de motivación de las resoluciones limitativas de derechos por parte de Lanbide*², así como a la Recomendación 45^a del [Informe-diagnóstico](#) con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de RGI/PCV por Lanbide, 2017³ en la que se hacía hincapié en la importancia de **detallar la información del origen de la deuda**.

2. La facultad de revisión y de revocación de los actos declarativos de derechos, como es la concesión de una prestación económica tiene límites:

Artículo 110 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), dispone que:

“...las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.”

Dicha previsión normativa permite atender, además de a la prescripción de las acciones, a factores relativos a la conducta de la persona (buena fe) o a la equidad, como límites de la facultad revisora. Ello obliga a analizar la posición jurídica en la que queda el promotor de la queja ante la anulación del acto declarativo de derechos, como a continuación se desgrana.

3. Lanbide inició el procedimiento de reclamación de prestaciones de manera muy tardía, el 14 de noviembre de 2017, cuando había transcurrido más de cuatro años desde que tuvo conocimiento del hecho causante de la obligación de reintegro, art. 58.2 Decreto 147/2010, de 25 de mayo, regulador de la Renta de Garantía de

² www.ararteko.eus

³ Idem



Ingresos (Decreto 147/2010): “[l]a obligación de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas prescribirá de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable a los derechos y obligaciones de la Hacienda General del País Vasco.

El plazo de prescripción comenzará a computarse desde el día en el que la administración competente hubiera tenido conocimiento del hecho causante de la obligación de reintegro o, en su caso, desde el día en que se hubieran hecho efectivo la notificación de la resolución de reintegro”.

De conformidad con el artículo 47 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, cuya redacción fue modificada por la Ley 3/2006, de 29 de septiembre:

1. *Salvo lo establecido en leyes especiales, prescribirá a los cuatro años el derecho a:*

a) El reconocimiento o liquidación, por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos, de toda obligación respecto a la que no se hubiesen solicitado aquéllos mediante el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para ello y la presentación de los documentos justificativos correspondientes. El plazo se contará desde la fecha en que se concluya el servicio o la prestación determinante de la obligación.

b) Exigir el pago, por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos, de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuere reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de efectividad de la notificación de reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.

2. *Salvo lo establecido en leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las normas del ordenamiento jurídico privado. No obstante, no surtirá efecto interruptivo de la prescripción del derecho a que se refiere el apartado a) del párrafo 1 de este artículo, la solicitud de reconocimiento o liquidación de obligaciones que se realice sin cumplir las exigencias establecidas en el mismo”.*

Lanbide inició el procedimiento de reclamación de prestaciones el 14 de noviembre de 2016. Las prestaciones abonadas que está reclamando corresponden al periodo septiembre de 2012 a febrero de 2013, por lo que la reclamación de las prestaciones abonadas con anterioridad a noviembre del año 2012 han prescrito al haber transcurrido más de cuatro años desde que la reclamante comunicó los hechos causantes de la obligación de reintegro. En este mismo sentido se ha pronunciado el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 3 de Vitoria- Gasteiz en su sentencia 46/2018, de 6 de febrero:

-"Se viene observando de un tiempo a esta parte como Lanbide reclama cantidades como ingresos indebidos, cuyo origen se encuentra en una resolución o una causa que dista prácticamente el tiempo de prescripción de cuatro años previsto, para la recuperación de ingresos indebidos.

La distancia temporal entre el origen del reintegro y la incoación de este, con mayor razón, en supuestos como el presente en el que la causa por la que se declara el ingreso indebido, ni siquiera hunde sus raíces en una resolución, exigen una mayor precisión en la exposición de las operaciones realizadas para el cálculo de la cantidad a reintegrar (...)

Y la facilidad probatoria para Lanbide es total, frente a la mayor dificultad que tiene el administrado para la verificación de los cálculos que permitan conocer la exactitud de la cantidad que se les reclama, contenido esencial en definitiva de la resolución de reintegro, máxime cuando hunde sus raíces en una resolución previa de la que trae causa y que resulta en la mayoría de supuestos inatacable. Esto hace que el contenido esencial de la resolución de reintegro sea la cantidad y por ello es necesario conocer su origen."

En la resolución del recurso potestativo de reposición se hace mención a un expediente previo de revisión 2013/REV/006242 y a una resolución del mismo notificada con fecha 18 de abril de 2017 del que la reclamante no tiene conocimiento, salvo que se refiera al presente procedimiento de reclamación de prestaciones que fue resuelto por resolución de 27 de marzo de 2017.

4. Además, la reclamante acredita **buena fe** (art. 110 de la Ley 39/2015) ya que ha cumplido con sus obligaciones como titular del derecho a la RGI **al informar en tiempo y forma de los recursos económicos que sirven de base para el cálculo de la cuantía de la prestación** (art.12.1 f.2 Decreto 147/2010)

Los límites a la facultad revisora han sido recientemente analizados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en la sentencia [Čakarević contra Croacia](#)⁴. La jurisprudencia del TEDH informa la interpretación de los derechos fundamentales y libertades reconocidas (art. 10.2 CE). A ello se añade que los Tratados Internacionales como es el Convenio Europeo de Derechos Humanos, forman parte del ordenamiento jurídico (art.96 CE).

El TEDH analizó un supuesto en el que la Administración de Croacia continuó abonando una prestación por desempleo más allá del plazo legal para el que fue concedido inicialmente.

Este hecho, no obstante, supuso que la Administración croata, una vez advertido el error, solicitara la devolución de las cantidades indebidamente abonadas, por lo

⁴ **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. Sentencia de 26 de abril de 2018. Caso Čakarević contra Croacia. *Application no. 48921/13*. [Accesible en línea: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-182445>]

que se trata de un caso similar al del presente expediente. La Administración croata justificó su actuación en la existencia de un enriquecimiento injusto durante el periodo de prórroga de aproximadamente tres años en las que erróneamente abonaron la prestación por desempleo.

Ante la disconformidad con la ausencia de amparo de los tribunales internos, la demandante interpuso una reclamación ante el TEDH sobre la base del [artículo 1 del Protocolo nº 1 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales](#)⁵. En concreto, expuso que la actuación del servicio de empleo croata supuso una vulneración de su derecho a la propiedad y a la expectativa legítima de poder seguir disfrutando pacíficamente de su posesión por lo que vulneraba dicho artículo.

Artículo 1. Protección de la propiedad.

Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional.

El TEDH analiza si la situación podía dar lugar a una confianza y expectativa legítima de que el derecho estaba debidamente establecido y de que no se le iba a reclamar de manera retroactiva. Para ello descarta que sea determinante el hecho de que las prestaciones se estarían abonando sin una base normativa establecida⁶. Además el TEDH considera que cabe invocar la validez de una ~~decisión administrativa firme (o ejecutiva)~~ a su favor, así como las medidas de ejecución ya

⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-10148>

⁶ "...the Court considers that, taking into account in particular the nature of the benefits as current support for basic subsistence needs, the question of whether the situation was capable of giving rise to a legitimate expectation that the entitlement was duly in place must be assessed with a view to the situation prevailing at the time when the applicant was in receipt of the payments and consumed the proceeds. The fact that the administrative courts subsequently established that the payments had taken place without a legal basis in domestic law is under these circumstances not decisive from the point of view of determining whether at the time when the payments were received for the purpose of covering the applicant's living costs she could entertain a legitimate expectation that her presumed entitlement to those funds would not be capable of being called into question retrospectively (see, mutatis mutandis, Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland, 29 November 1991, § 51, Series A no. 222; and Stretch v. the United Kingdom, no. 44277/98, § 35, 24 June 2003).

Čakarević contra Croacia... *op.cit.* apartado 64. Una posible traducción sería la siguiente: "...el Tribunal considera que, teniendo en cuenta, en particular, la naturaleza de las prestaciones como apoyo actual a las necesidades básicas de subsistencia, la cuestión de si la situación podía dar lugar a una confianza legítima en que el derecho estaba debidamente establecido **debe evaluarse teniendo en cuenta la situación existente en el momento en que la solicitante percibía los pagos y consumía los ingresos**". El hecho de que los órganos jurisdiccionales administrativos hayan comprobado posteriormente que los pagos se habían efectuado sin base jurídica en el Derecho nacional, no es decisivo desde el punto de vista de determinar si en el momento en el que se recibieron con el propósito de destinarlos a cubrir los gastos de subsistencia de la demandante, ésta podía albergar la confianza legítima de que su presunto derecho a dichos fondos no serían cuestionados retroactivamente.

adoptadas en virtud de la misma, **siempre que ni el beneficiario ni nadie en su nombre haya contribuido a que tal decisión se haya adoptado erróneamente o se haya aplicado incorrectamente**. Considera que no puede revisarse salvo que existan razones de peso que justifiquen lo contrario en aras del interés general o interés de terceros⁷.

A la vista de lo expuesto, el TEDH manifiesta que existen varias circunstancias que permiten reconocer que la expectativa de la demandante está protegida por el artículo 1 del Protocolo nº 1 dado que la demandante no ha contribuido a que se le abonen las prestaciones durante mayor tiempo, no se cuestiona la buena fe de la demandante y se produce un largo período de tiempo durante el cual las autoridades no reaccionaron mientras continuaban realizando los pagos mensuales⁸. En suma, el TEDH concluye otorgando el amparo solicitado a la demandante, al considerar que las autoridades incumplieron su obligación de actuar a tiempo y de manera adecuada y coherente, lo que implicó que toda la carga recayera únicamente en el solicitante. El TEDH toma en consideración que la cantidad que percibió en concepto de prestaciones de desempleo es muy modesta y que, como tal, se ha utilizado para cubrir los gastos básicos de subsistencia de la

⁷ "...the Court considers that an individual should in principle be entitled to rely on the validity of a final (or otherwise enforceable) administrative decision in his or her favour, and on the implementing measures already taken pursuant to it, provided that neither the beneficiary nor anyone on his or her behalf has contributed to such a decision having been wrongly made or wrongly implemented. Thus, while an administrative decision may be subject to revocation for the future (ex nunc), an expectation that it should not be called into question retrospectively (ex tunc) should usually be recognised as being legitimate, at least unless there are weighty reasons to the contrary in the general interest or in the interest of third parties". Čakarević contra Croacia... op.cit. apartado 56. Una posible traducción sería la siguiente: "...el Tribunal considera que, en principio, un particular debería tener derecho a invocar la validez de una decisión administrativa firme (o ejecutiva) a su favor, así como las medidas de ejecución ya adoptadas en virtud de la misma, **siempre que ni el beneficiario ni nadie en su nombre haya contribuido a que tal decisión se haya adoptado erróneamente o se haya aplicado incorrectamente**. Por lo tanto, mientras que una decisión administrativa puede estar sujeta a revocación en el futuro (ex nunc), **una expectativa no debe cuestionarse retrospectivamente (ex tunc)** y debe ser reconocida como legítima, salvo que existan razones de peso que justifiquen lo contrario en aras del interés general o interés de terceros".

⁸"Firstly, there is no indication or even allegation that the applicant had in any way contributed to the impugned situation, namely that the disbursement of the benefits had been continued beyond the applicable statutory time-limit.(...).Secondly, the applicant's good faith in receiving the contested unemployment benefits is not contested.(...)Fourthly, there was a long lapse of time, amounting to over three years, after the expiry of the statutory time-limit during which the authorities failed to react while continuing to make the monthly payments.The Court finds that these circumstances were capable of inducing in the applicant a belief that she was entitled to receive those payments" Čakarević contra Croacia... op.cit. Apartados 59 a 63. Una posible traducción sería la siguiente: "En primer lugar, **no hay ningún indicio, ni siquiera alegación, de que la demandante haya contribuido en modo alguno a la situación impugnada, a saber, que el desembolso de las prestaciones haya continuado más allá del plazo legal aplicable (...)** En segundo lugar, **no se cuestiona la buena fe de la demandante** en el cobro de las prestaciones de desempleo impugnadas (...) En cuarto lugar, se produjo un **largo período de tiempo**, de más de tres años, tras la expiración del plazo legal, **durante el cual las autoridades no reaccionaron mientras continuaban realizando los pagos mensuales**. El Tribunal considera que estas circunstancias podían inducir a la demandante a creer que tenía derecho a percibir tales pagos".

demandante, es decir, para su subsistencia⁹. La similitud con el expediente que se analiza es evidente.

Dicha posición jurisprudencial ha sido ya incorporada en la sentencia del Juzgado de lo Social nº 26 de Barcelona de 5 de julio de 2018 que acoge la tesis defendida por el TEDH¹⁰. El supuesto es similar al tratarse de la revocación de una prestación de jubilación que se destina a las necesidades de subsistencia que fue concedida por error al no acreditar cotización suficiente.

5. En definitiva, en opinión del Ararteko y a la vista de la anterior jurisprudencia, existen límites a la facultad de revisar que deben ser tomados en consideración. Estos límites son, por un lado, la prescripción de la acción de reclamación, esto es, el plazo transcurrido desde que Lanbide tuvo conocimiento del hecho causante de la obligación de reintegro. La reclamante adjunta recibos de presentación de información con anterioridad a noviembre del año 2012 nº de referencia 2012/177915 de 29 de septiembre de 2012, así como otros posteriores, 2013/14203 y 2013/14222 de 17 de enero de 2013 y 2013/16271 de 21 de enero de 2013.

Por otro lado, acredita “buena fe” ya que comunicó los hechos que podían afectar a los recursos que han servido de base para el cálculo de la cuantía de la prestación.

Por último, en referencia clara a la STDH, las prestaciones que se abonaron tenían como objeto hacer frente a las necesidades de subsistencia.

⁹ As to the conduct of the authorities, the Court notes at the outset that, in the context of property rights, particular importance must be attached to the principle of good governance. In the instant case, the Court considers that the authorities failed in their duty to act in good time and in an appropriate and consistent manner (...) no responsibility of the State for creating the situation at issue was established, and the State avoided any consequences of its own error. The whole burden was placed on the applicant only (...) As to the applicant’s personal situation, the Court notes that the sum she received on account of unemployment benefits is a very modest one and as such has been consumed for satisfying the applicant’s necessary basic living expenses, that is to say for her subsistence. Čakarević contra Croacia... *op.cit.* Apartado 84, 86 y 88. Una posible traducción sería la siguiente: “Por lo que se refiere al comportamiento de las autoridades, el Tribunal recuerda en primer lugar que, en el marco de los derechos de propiedad, debe concederse una importancia particular **al principio de buena gobernanza**. En el presente caso, el **Tribunal considera que las autoridades incumplieron su obligación de actuar a tiempo y de manera adecuada y coherente** (...) no se estableció ninguna responsabilidad del Estado en la creación de la situación en cuestión y el Estado evitó cualquier consecuencia de su propio error. Toda la carga recaía únicamente en el solicitante. En cuanto a la situación personal de la demandante, el Tribunal señala que la cantidad que percibió en concepto de prestaciones de desempleo es muy modesta y que, como tal, se ha utilizado para cubrir los gastos básicos de subsistencia de la demandante, es decir, para su subsistencia”.

¹⁰ **Juzgado de lo Social de Barcelona**. Sentencia de 5 de julio de 2018. Roj: SJSO 3749/2018; ECLI: ES:JSO:2018:3749. [Accesible en línea: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=8540613&links=&optimize=20181022&publicinterface=true>]



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 formula al Departamento de Empleo y Políticas Sociales la siguiente:

RECOMENDACIÓN

Que revise la resolución del director general de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo por la que se declara la obligación de reintegrar 1.748,33€.

