



Resolución 2019S-2786-17 del Ararteko, de 6 de junio de 2019, que sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la resolución que declara la obligación de reintegrar unas cantidades indebidamente percibidas en concepto de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda, por entender que no ha quedado comprobado que haya habido ninguna percepción indebida.

Antecedentes

1.- Una ciudadana ha presentado una queja ante el Ararteko con motivo de la disconformidad con la actuación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo por la demora en reanudar su prestación de RGI y PCV tras una suspensión y posterior revisión de su expediente, así como con relación al procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, por cuantía de 2.877,70 euros.

En el contexto del expediente de revisión 2017/REV/045611 y mediante resolución del 21 de julio de 2017, el organismo autónomo de empleo mantuvo el estado de suspensión de las prestaciones de la promotora de la queja, con causa en:

“No aportar en plazo la documentación requerida:

-Movimientos bancarios de las cuentas de AAA¹.

-Nóminas de trabajo de AAA² en la empresa EEE.

-Solicitud de renovación firmada por el titular.

El derecho a PCV se suspende en el momento en el que se procede la suspensión de la RGI a la que complementa.”

La reclamante informaba a esta institución de que había aportado la nómina de su hijo en la citada empresa, un bar en donde tan sólo había trabajado un día, pero que ello no se reflejaba en sus movimientos bancarios ya que no le habían pagado ni siquiera ese día, por tratarse de un período de prueba.

¹ En referencia al hijo de la promotora de la queja.

² De nuevo en referencia al hijo de la promotora de la queja.



La reclamante, igualmente, presentó con fecha del 13 de septiembre del 2017 los datos bancarios y el justificante de haber renovado el DARDE (justificante de entrega de documentación de Lanbide con número de registro 2017/305203).

Conforme a la información facilitada por la promotora de la queja, si bien es posible que no aportara en plazo la documentación sobre ingresos por trabajo que se le pidió, finalmente sí que ha aportado los movimientos bancarios de su hijo, la nómina del mismo en la empresa EEE, y la demanda del DARDE renovada. En cuanto a los recibos del pago de alquiler, la promotora de la queja asegura haberlos entregado en su momento, y señala que, en todo caso, Lanbide puede comprobar que los pagos se han realizado de forma efectiva, puesto que todos los hace mediante transferencia bancaria y ha aportado los movimientos bancarios con regularidad.

En este sentido, entre la documentación que adjuntaba a su escrito de queja constaba un justificante de entrega de documentación emitido por Lanbide el 21 de junio de 2017, en donde se indica que la interesada *“Aporta documentación al 2016/REV/092900 del expediente 2014/RGI/015204”* (número de registro de Lanbide: 2017/209888). No hacía referencia a la documentación exacta que aportaba la reclamante.

Paralelamente, el organismo autónomo de empleo resolvió declarar la obligación de la titular de prestaciones de reintegrar la cantidad de 2.877,70 euros, de la que 1.627,70 euros corresponden a la RGI y otros 1.250,00 euros a la PCV. Los motivos que constan en la resolución son, respectivamente:

“MOTIVO RGI: Trabajo cuenta ajena/propia del titular.

MOTIVO PCV: No presentar recibos de los siguientes meses de 2016: julio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre.”

El período revisado es del 01/04/2016 hasta el 30/06/2017.

La promotora de la queja presentó, finalmente, un recurso potestativo de reposición ante la resolución que declara la obligación de reintegrar cantidades indebidamente percibidas, el cual ha sido resuelto en sentido desestimatorio con fecha del 19 de noviembre de 2018.

2.- A la luz de lo expuesto, el Ararteko emitió una primera petición de información dirigida al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.





Asimismo, expuso algunas consideraciones previas relacionadas con el motivo que generó la obligación de reintegro.

Las cuestiones en las que se incidió fueron éstas:

- a) Fecha en la que se prevé se resuelvan los recursos interpuestos por la promotora de la queja, tanto ante el mantenimiento de suspensión como ante la obligación de reintegrar prestaciones indebidas, y en su caso, copia de la resolución de los mismos.*
- b) Su opinión sobre las consideraciones previas trasladadas por el Ararteko con relación a los supuestos en los que procede solicitar un reintegro de prestaciones.*
- c) Cuándo se prevé que se reanude el abono de la RGI y PCV de las que es titular la reclamante.*
- d) Cualquier otra información o consideración que estime importante para hacer una valoración del caso.*

3.- El primer informe que Lanbide ha dirigido a esta institución proporcionaba la siguiente información:

“La interesada con fecha 21 de marzo de 2017, solicita la reanudación del cobro de la prestación de RGI y PCV, no consta en los registros de Lanbide ninguna solicitud de renovación en abril de 2017, periodo además que coincide con la suspensión del cobro de la prestación.

Lanbide mediante resolución de 21 de julio de 2017 decide mantener el estado de suspensión del cobro por los siguientes motivos:

No aportar en plazo la documentación requerida:

- Movimientos bancarios de las cuentas de AAA.*
- Nóminas de trabajo de AAA en la empresa EEE.*
- Solicitud de Renovación firmada por el titular.*

Estos documentos no habían sido entregados por la demandante en las fechas posteriores al requerimiento efectuado por esta administración de fecha 18/05/2017, se entregaron, según consta en el registro de entrada de Lanbide, el 13/09/2017.

La interesada presentó nueva solicitud de reanudación y renovación de la prestación de RGI y PCV, el 13 de septiembre de 2017, aportando la documentación anteriormente requerida y que justifica el derecho al cobro de la prestación.





Lanbide dicta resolución de reanudación del cobro de la prestación el 21 de diciembre de 2017, con fecha de efectos del 13 de septiembre de 2017, y de renovación de RGI y PCV el 22 de diciembre de 2017."

4-. Atendiendo a que no se habían resuelto todas las cuestiones suscitadas por esta defensoría, se emitió una segunda petición de información en la que se insistía en obtener mayor información sobre la obligación de reintegrar cuantías supuestamente percibidas de forma indebida por la reclamante en las circunstancias concurrentes, ya que parecía que no se había producido una pérdida de requisitos.

Finalmente, con fecha de registro de entrada en esta institución del 7 de febrero de 2019, Lanbide ha explicado que:

"El recurso interpuesto por xxx ha sido resuelto desestimatoriamente con fecha 19/11/2018 y notificado a la interesada con fecha 5/12/2018. El motivo de la desestimación es:

"Visto el recurso presentado y la documentación obrante en el expediente se constata este recurso se interpone contra un procedimiento de reintegro de cobros indebidos (REI). Los REI tienen origen en un procedimiento previo, siendo en este caso el 2017/REV/045611, cuya resolución fue notificada a la recurrente con fecha 6/12/2017. C./K. xxxxxx Bilbao.

El REI no es más que una continuación de la Revisión firme y, por ello, no puede actuar como una segunda instancia en el que se vuelva a discutir aquello que ya se tuvo oportunidad de discutir y que ha adquirido firmeza administrativa, no pudiendo alegar motivos de fondo frente a la resolución del REI."

Entendiendo, por tanto, que se disponen de los hechos y fundamentos de derecho necesarios, se emiten las siguientes:

Consideraciones

1.- El desacuerdo mostrado por la promotora de la queja, tal y como se ha trasladado por esta institución a Lanbide, tiene su causa tanto en la demora de la reanudación del abono de sus prestaciones tras una suspensión, como en la generación de prestaciones indebidas por las mismas causas que sirvieron de motivo de suspensión. Al de pocos meses de haber interpuesto la queja, la





interesada informaba a esta institución de que el organismo autónomo de empleo había procedido a la renovación del abono de sus prestaciones mediante resolución del 22 de diciembre del 2017, es decir, 5 meses después de haber decretado la suspensión, con efectos al mes de septiembre.

La suspensión que Lanbide decretó mediante resolución fechada el 21 de julio de 2017 tuvo como causa la no aportación de la documentación relativa a los ingresos de la UC titular de prestaciones así como la relativa a la acreditación del pago del alquiler.

En este sentido, es relevante recordar que la obligación de portar toda la información referente a la variación de ingresos que puedan existir en una UC es una obligación recogida en la normativa reguladora de la RGI, concretamente, en el artículo 12.1.f) 2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, sobre Renta de Garantía de Ingresos. Además de comunicar estas variaciones, la normativa obliga a la persona titular de prestaciones a aportar aquellos documentos que le sean requeridos por la administración -artículo 18 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-.

Con relación a los gastos en concepto de vivienda, el artículo 5.b) del Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la Prestación Complementaria de Vivienda establece que podrán ser titulares de la Prestación Complementaria de Vivienda las personas que reúnan, entre otros, los siguientes requisitos:

"b) Encontrarse la persona titular en la necesidad de hacer frente a los gastos periódicos de vivienda o alojamiento habitual contemplados en el artículo 4, debiendo verificarse dicha necesidad por los servicios sociales municipales del municipio en el que tiene su domicilio habitual."

Ligado a ello, el artículo 19 del mismo Decreto, exige que:

"1.- En la resolución de concesión, se establecerá la obligación para la persona titular de la Prestación Complementaria de Vivienda de presentar, semestralmente, los justificantes de los gastos de alquiler de la vivienda o alojamiento habitual, ya se trate de recibos privados, de facturas, o de justificantes de pago bancario, ante el Servicio Social de Base de su municipio. Esta periodicidad semestral podrá abreviarse tanto como se estime necesario en aquellos supuestos en los que se observe una gran movilidad con frecuentes cambios de domicilio de la persona solicitante."





2.- Los justificantes de realización de los gastos deberán incluir los datos básicos de identificación y localización de la persona física o jurídica emisora, incluido su número de identificación fiscal (NIF) o número de documento nacional de identidad (DNI), el concepto de gasto y la cuantía correspondiente a los mismos.

3.- En el caso de los pagos no bancarios, los justificantes emitidos por personas físicas deberán contener la firma del recibí por parte de aquéllas y, en el caso de las personas jurídicas, deberá presentarse la factura que las mismas deban emitir conforme a la normativa que les sea de aplicación, en la que figure haber sido abonado el importe del alquiler.”

Según la información que el organismo autónomo de empleo ha proporcionado a esta institución, la promotora de la queja no aportó la documentación relativa a los ingresos de su UC y gastos relativos a la vivienda hasta el mes de septiembre de 2017, fecha en la cual Lanbide reanudó, como ya se ha dicho, el abono de las prestaciones.

La reclamante ha reconocido que no aportó la documentación en el plazo establecido para ello. En consecuencia, el Ararteko estima que Lanbide actuó conforme a la normativa cuando procedió a la suspensión objeto de esta queja, ya que la reclamante no cumplió en plazo con la obligación aportar aquella documentación requerida por la administración con el fin de poder determinar los ingresos de su UC y de verificar que la PCV se estaba destinando al pago del alquiler.

Así mismo Lanbide cumplió la previsión establecida en el artículo 46 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo sobre Renta de Garantía de Ingresos: *“Decaídas las causas que motivaron la suspensión del derecho a la Renta de Garantía de Ingresos, la Diputación Foral, de oficio o a instancia de parte, procederá a comprobar si en ese momento concurren los requisitos para el devengo de la prestación, y, en su caso, a establecer su cuantía, siendo de aplicación las normas procedimentales previstas en los artículos 53 a 55 del presente Decreto”*.

2-. En cuanto al procedimiento de reintegro, esta defensoría tiene mayores discrepancias con la actuación de Lanbide. El Ararteko entiende que la figura normativa que mejor se adapta a esta circunstancia en la que ha incurrido la promotora de la queja es la del incumplimiento de obligaciones; en concreto, la de aportar, en plazo, la documentación relativa tanto a los ingresos de su UC así





como los justificantes de los gastos de alquiler de la vivienda o alojamiento habitual.

Esta institución, como es sabido, interpreta la normativa reguladora de la RGI y PCV en el sentido de que no se puede inferir de manera automática que se generan prestaciones indebidas como consecuencia de cualquier procedimiento de suspensión o extinción de prestaciones, ya que añade una condición: se debe comprobar la percepción indebida de la Renta de Garantía de Ingresos.

El artículo 57 del Decreto 147/2010, sobre Renta de Garantía de Ingresos, así como el 2/2010, sobre Prestación Complementaria de Vivienda, establecen que:

*“1– Si, como consecuencia de un procedimiento de modificación, suspensión o extinción, o por cualquier otra circunstancia, **se comprobara la percepción indebida** de la Renta de Garantía de Ingresos, la Diputación Foral competente establecerá la obligación de reintegro por parte de la persona titular de las prestaciones indebidamente percibidas o en cuantía indebida. (...)”*

Es decir, se debe “**comprobar**” la percepción indebida de las prestaciones para que éstas puedan ser objeto de un procedimiento de reintegro.

El Ararteko ya ha expresado en otras ocasiones su desacuerdo con la interpretación que Lanbide realiza de las causas que generan la obligación de devolver las prestaciones percibidas en concepto de RGI y/o PCV; cabe destacar el propio [Informe-Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide](#), de 2017 -véase el apartado sobre las propuestas de cambio, punto 3, página 94 y siguientes-, así como, entre otros, la Resolución 2018S-2349-16 del Ararteko, de 13 de marzo de 2018, *por la que se sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la cuantía a devolver por el reclamante como consecuencia de la declaración de la obligación de reintegrar unas cantidades indebidamente percibidas en concepto de Prestación Complementaria de Vivienda.*

En ambas ocasiones la institución ha trasladado sus consideraciones con respecto de la necesidad de diferenciar, de cara a determinar si las prestaciones se han percibido de forma indebida, entre el incumplimiento de obligaciones y el de requisitos. Como se ha señalado de manera reiterada, la normativa es confusa y





muestra carencias graves por lo que se ha reiterado la necesidad de que la norma estableciera de manera más detallada los supuestos en los que se deben devolver las prestaciones percibidas de manera indebida y que se diferenciara los supuestos en los que se ha incurrido en una pérdida de requisitos, de los que el motivo por el que se acuerda la suspensión tiene por causa el incumplimiento de una obligación, o por cualquier otra circunstancia. Por ello, esta institución ha llamado la atención sobre el tenor literal del anterior precepto que establece la necesidad de llevar a cabo la **previa comprobación de la percepción indebida** como factor determinante de la obligación de devolución, lo que permite a esta institución plantear la cuestión de si el incumplimiento de una obligación, como por ejemplo, comunicar el cambio de domicilio, conlleva entender de manera automática, que ha habido una percepción indebida cuando se cumplen todos los requisitos para ser titular de la RGI.

Como se adelantaba, en el caso que ahora nos ocupa, la reclamante, aunque tarde, sí ha aportado la documentación necesaria para que Lanbide pudiera conocer los ingresos de la UC, así como para comprobar que había destinado la PCV al fin previsto, que no es otro que el pago de los gastos por el alojamiento.

La normativa ya establece los efectos que implica incurrir en causa de suspensión por haber incumplido una obligación, consecuencia que, por otro lado, la interesada ha soportado al tener interrumpido el abono de la prestación durante julio, agosto y septiembre de 2017, por lo que la suspensión del derecho duró tres meses.

La reclamación de prestaciones es, en opinión del Ararteko, desproporcionada. En efecto, las consecuencias de determinadas conductas incumplidoras de las personas titulares de la RGI o miembros de la UC **cuando siguen cumpliendo los requisitos para ser titulares del derecho**, conllevan así una respuesta que vulnera el principio de proporcionalidad al suponer la interrupción del abono de la prestación, por un lado, y obligación de devolver las prestaciones, por otro lado.

3- Lanbide ha resuelto desestimar el recurso potestativo de reposición interpuesto por la reclamante. En la respuesta que Lanbide ha remitido a esta institución, se hace referencia a la resolución anterior por la que se acordó suspender el derecho a la RGI, y se interpreta que no es posible realizar un cuestionamiento de las causas que han generado la deuda en concepto de prestaciones indebidamente percibidas cuando existe una resolución previa que es firme y de la cual ha emanado la citada deuda. En efecto, la respuesta del director general de Lanbide a





la segunda petición de información de esta institución, ha venido señalando que ***“El REI no es más que una continuación de la Revisión firme y, por ello, no puede actuar como una segunda instancia en el que se vuelva a discutir aquello que ya se tuvo oportunidad de discutir y que ha adquirido firmeza administrativa, no pudiendo alegar motivos de fondo frente a la resolución del REI.”***

Esta respuesta es coherente a la actual posición jurisprudencial que ha sido acogida por Lanbide mediante la cual el procedimiento de reclamación de prestaciones es una continuidad del procedimiento de suspensión o de extinción de prestaciones, de tal manera que la existencia de una resolución firme que acuerde la suspensión o la extinción del derecho a la RGI es título suficiente para acordar la obligación de devolver las prestaciones.

El Ararteko ha podido conocer la existencia de sentencias judiciales que confirman esta interpretación, entre las que cabe destacar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 11 de diciembre de 2018, en la que se confirma la sentencia apelada y se concibe la resolución por la que se declara la obligación de reintegrar como *“un acto de ejecución de aquél que determinó el cese definitivo del subsidio y la obligación de reintegro de prestaciones indebidas (...) y entiende que “...el acto precedente no puede ser impugnado por motivos de ilegalidad que afectaba al que resulta ejecutado, salvo cuando éste no hubiera sido notificado o cuando adoleciera de vicios determinantes de nulidad absoluta o incurran en una extralimitación objetiva respecto del acto que les sirve de título”.*

Hay que señalar, sin embargo, que también ha habido pronunciamientos judiciales diferentes, como los que contiene la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz, de 12 de febrero de 2019. En esta sentencia se entra a conocer los causas por las que se acuerda la obligación de devolver las prestaciones percibidas de manera indebida, ya que considera que la resolución de suspensión no entró en el carácter indebido de las cantidades percibidas durante el incumplimiento de la obligación o la ausencia temporal de requisito.

Esta disparidad de criterios pone de manifiesto la existencia de diferentes maneras de entender la actual aplicación de la normativa. No obstante, en estos momentos parece que está prevaleciendo la posición que declara la naturaleza de la resolución de reintegro como una consecuencia de la resolución de suspensión o extinción anterior, de tal manera que tanto en los casos en los que se impugnó y obtuvo resolución administrativa desestimatoria o en vía judicial, o bien si devino firme, en





ambos casos, Lanbide y los tribunales no están entrando a conocer las causas por las que se acordó declarar la suspensión y la extinción del derecho, que, precisamente, han motivado que se instara un procedimiento de reclamación de prestaciones, por lo que se entiende que dicha resolución por la que se acuerda la suspensión o la extinción **es título suficiente para declarar la obligación de reintegrar las prestaciones.**

Esta institución ha trasladado a Lanbide que la aplicación de esta doctrina judicial conlleva ajustes en los procedimientos administrativos que sigue Lanbide para que sean garantistas, sobre todo por estar dirigidos a reconocer un derecho destinado a hacer frente a las necesidades más básicas de personas en riesgo o situación de exclusión social.

No obstante, en el presente expediente, como se ha desarrollado en los párrafos anteriores, los motivos por los cuales el Ararteko interpreta que no cabe declarar la obligación de reintegro tienen que ver con que la titular de prestaciones incurrió en un incumplimiento de obligaciones y no de requisitos, por lo que ni siquiera debería haberse instado un procedimiento de reintegro con causa en esta suspensión; se insiste en que la suspensión estuvo basada en no haber aportado determinada documentación en plazo, la cual se aportó *a posteriori* y se verificó que no era relevante de cara a determinar el cumplimiento de los requisitos de la interesada. Por tanto, aunque la institución estima necesario poner de nuevo el acento en la necesidad de hacer una reflexión sobre esta doctrina jurisprudencial, teniendo en cuenta las características y connotaciones especialmente sensibles que se esgrimen en la gestión de las prestaciones sociales, no es éste el motivo principal por el cual se sugiera la revisión del presente procedimiento de reintegro, sino el mero hecho de que, al no existir causa que genera una percepción indebida de prestaciones, a juicio del Ararteko, ni siquiera debió incoarse un procedimiento a tales efectos.

4- En resumen, el Ararteko estima que, aunque la reclamante no aportara la documentación requerida por Lanbide dentro del plazo otorgado con tal fin, esta circunstancia se traduce en un incumplimiento de obligaciones que no necesariamente tiene por qué generar prestaciones indebidamente percibidas; por ello, **Lanbide no debió iniciar un procedimiento de reintegro por estas causas, máxime cuando había interrumpido el abono de las prestaciones de la reclamante durante 3 meses por las mismas causas.**





En todo caso, una vez iniciado dicho procedimiento, debió valorar las alegaciones y documentación que la reclamante aportó con el objeto de evidenciar que no ha incumplido ningún requisito, sino tan solo una obligación y **anular el procedimiento de reintegro aun cuando siga manteniendo la existencia de una actuación por parte del reclamante que es merecedora de una suspensión según el artículo 43 del Decreto 147/2010.**

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, se eleva a ese departamento la siguiente:

SUGERENCIA

El Ararteko sugiere que, en atención a las anteriores consideraciones, el director general de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo revise la resolución por la que se declara la obligación de reintegro de las cuantías señaladas en concepto de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda, por entender que no ha quedado comprobado que haya habido ninguna percepción indebida en aplicación del art. 56 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos.

