Resolución 2021R-1415-20 del Ararteko, de 17 de noviembre de 2021, por la que recomienda al Departamento de Trabajo y Empleo que revise la resolución por la que declara la obligación de reintegrar una cantidad en concepto de renta de garantía de ingresos y acuerde la devolución de las cantidades abonadas, por haberse iniciado el procedimiento de reclamación de prestaciones con posterioridad al plazo previsto de prescripción de la acción de reclamación.

Antecedentes

1-. Una ciudadana formuló una queja ante el Ararteko con motivo de su desacuerdo con la reclamación, por parte de Lanbide, de prestaciones indebidamente percibidas en concepto de renta de garantía de ingresos (RGI).

Informó a esta institución de que no tuvo conocimiento de la existencia de esta deuda hasta que en una resolución de renovación de sus prestaciones, del 23 de enero de 2020, apreció una cuantía que no reconocía entre los distintos procedimientos de reintegro que el organismo autónomo de empleo incluyó en el anexo económico final, el cual contenía todas las cuantías pendientes de abono que la titular mantenía hasta la fecha.

Concretamente, la reclamante se refería al procedimiento de reintegro con referencia 2017/REI/023494, por una cuantía de 2.324,21 euros y resuelto mediante resolución del 27 de noviembre de 2017. La revisión que está en el origen de dicho procedimiento es la extinción con referencia 2012/EXT/001695, resuelta mediante resolución del 28 de diciembre de 2012.

2-. Una vez detectada esta circunstancia, la interesada presentó en enero de 2020 un escrito de queja ante Lanbide. En este documento pedía que se revisaran las cuantías que constaban pendientes de abono en el anexo económico de la citada resolución de renovación, por entender que algunos períodos revisados pudieran estar prescritos.

3-. El Ararteko, tras la admisión de la queja a trámite, solicitó información al organismo autónomo de empleo con relación a los hechos anteriores y trasladó algunas consideraciones con carácter previo que, para no ser reiterativos, se reproducen posteriormente.

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

En concreto, solicitó una copia completa de los distintos actos que componen el procedimiento de reintegro con referencia 2017/REI/023494, con el fin de comprobar cuál ha sido la fecha de la emisión y notificación de la incoación del procedimiento de reintegro y su resolución. Igualmente, se pidió información sobre las causas, fechas y períodos analizados del procedimiento de revisión que se sitúa en su origen.

4-. Lanbide ha respondido mediante informe de su directora general:

> "Visto el expediente 2006/RGI/003805 de la persona interesada, se ha comprobado que:
>
> Debido a la modificación de la unidad de convivencia, ya que se ha casado, se incorpora a la RGI de su marido y cesa de la suya y comunica cambio de domicilio, se produce la revisión que da lugar a la extinción 2012/EXT/001695 con fecha de resolución 28/12/2012 y se calcula el importe pagado indebidamente, que asciende a 2.324,21 euros. Lo cual se notifica con fecha 15/03/2013.
>
> Examinado nuevamente el expediente de la persona interesada se comprueba que, mediante una comunicación previa al procedimiento de reintegro fechada el 17 de septiembre de 2014, se interrumpió la prescripción de la deuda."

5-. El Ararteko, en una comunicación posterior, insistió en su consideración de que la deuda pudiera haber prescrito y solicitó a Lanbide la revisión del expediente. No se ha obtenido respuesta hasta la fecha.

6-. Por último, como dato de interés, la reclamante ha aportado un certificado de Lanbide en el que consta que ha abonado en su integridad la citada deuda. También es importante señalar que en estos momentos no cuenta con ningún tipo de ingreso, tras la denegación de la última solicitud de RGI en enero de 2021 y por la finalización de su contrato de trabajo en julio del 2021.

Consideraciones

1-. En el presente expediente se analiza un procedimiento de reclamación de prestaciones que fue instado habiendo transcurrido un periodo considerable desde

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

que sucedieron los hechos que generaron la deuda, a finales de 2012. Este momento coincide con los inicios de Lanbide en la gestión de la RGI, cuando existió un retraso considerable en instar procedimientos legales de reclamación de prestaciones.

Más exactamente, se analizada el expediente de reclamación 2017/REI/023494, por una cuantía de 2.324,21 euros y resuelto mediante resolución del 27 de noviembre de 2017. La promotora de la queja asegura que la primera ocasión en la que ha tenido conocimiento de la misma ha sido en la resolución de renovación de sus prestaciones, de enero de 2020.

La revisión que está en el origen de dicho procedimiento es la extinción con referencia 2012/EXT/001695, resuelta mediante resolución del 28 de diciembre de 2012. Según ha informado Lanbide, esta extinción se notificó a la reclamante el 15 de marzo de 2013. Es de recibo **indicar que en aquel momento las resoluciones de extinción no incorporaban el contenido de la deuda que pudiera ser objeto de una reclamación posterior,** por lo que difícilmente la titular de las prestaciones pudo haber conocido la existencia de la deuda con carácter previo a la incoación del procedimiento de reclamación de prestaciones.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 58 del Decreto 147/2010, de Renta de Garantía de Ingresos, el período previsto de prescripción es de 4 años, período que se inicia el día en el que la Administración competente **hubiera tenido conocimiento del hecho causante de la obligación de reintegro.**

La obligación de reintegro se generó tras la comunicación de la reclamante que pasaba a formar parte de la UC de su marido. La resolución de extinción se emitió el 28 de diciembre de 2012, por lo que, **independientemente de que la resolución de extinción se notificara a la reclamante el 15 de marzo de 2013, la fecha de inicio del plazo de prescripción debe situarse en el momento en el que la reclamante comunicó el hecho sobrevenido que afectaba a la composición de su unidad de convivencia,** ya que ese fue el instante a partir del cual la administración conoce la existencia de una posible obligación de reintegro.

En este sentido, el Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Sección 1, recurso de unificación de doctrina 2938/2014, en la sentencia de 16 de febrero de 2016, estableció la doctrina con relación a la fecha de inicio de cómputo del plazo de prescripción respecto a las prestaciones de la Seguridad Social percibidas de manera indebida, de similares características:

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

"En consecuencia, por analogía con lo que acontece cuando es el beneficiario el que reclama el abono de una prestación periódica ya reconocida en que "el derecho al percibo de cada mensualidad caducará al año de su respectivo vencimiento" (art. 44.2 LGSS), debemos entender que cuando sea la Entidad gestora la que inste el reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas, el derecho al reintegro de cada mensualidad prescribirá a los cuatro años de su respectivo abono indebido, por lo que si la reclamación se efectúa desde el mismo momento en que "fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución" (arg. ex art. 45.3 LGSS) podrá reclamarse, en su caso, la devolución de las cantidades percibidas en los cuatro últimos años, **pero si, por la causa que fuere, la Entidad Gestora, a pesar de que podía haber ejercitado el derecho al reintegro con anterioridad** (en el caso enjuiciado, desde que tuvo conocimiento del acta de la Inspección de Trabajo), **dilata el ejercicio de la correspondiente acción, resulta que correrá la prescripción en su contra, y únicamente podrá reclamar retroactivamente las mensualidades abonadas indebidamente en los cuatro años anteriores al día en que al beneficiario se le notifique el inicio del expediente de reintegro**; puesto que, si bien con carácter general (art. 1969 Código Civil), con reflejo en el citado art. 45.3 LGSS, "El tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse", **resulta que si la acción no se ejercita por el legitimado cuando pudo ejercitarse** tratándose de reclamar el cumplimiento de obligaciones periódicas continuarán prescribiendo las sucesivas mensualidades, en su caso, no reclamadas, puesto que únicamente "**La prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor**" (art. 1973 CC)."

El TS confirma que al haberse dilatado el ejercicio de la acción de reclamación únicamente cabe reclamar las prestaciones abonadas los cuatro años anteriores al día en que al beneficiario se le notifique el inicio del expediente de reintegro.

En cualquier caso, incluso si se tiene en cuenta la propia fecha de la resolución de extinción, que es **del 28 de diciembre de 2012, el plazo transcurrido hasta que se inició y resolvió el procedimiento de reclamación sería superior a los 4 años previstos en la normativa.**

2-. En relación con **la interrupción de la prescripción**, la regulación de la Hacienda General del País Vasco (Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la

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

Hacienda General del País Vasco) establece que la prescripción se interrumpirá por las siguientes causas:

> "Artículo 44. 3. En todo caso, los plazos de prescripción de los derechos de naturaleza pública se interrumpirán:
>
> a) Por cualquier acción administrativa, realizada con conocimiento formal del obligado, aunque la correspondiente notificación fuere defectuosa, **conducente al reconocimiento, liquidación o cobro, o relacionada con éstos.**
> b) Por el ejercicio de acciones por parte del obligado, y **por su interposición de reclamaciones o recursos**, aunque no fuesen los establecidos legalmente o estuvieren defectuosamente formulados, siempre que se relacionen con los derechos a que se refieren los epígrafes precedentes, salvo cuando tengan por objeto como petición principal, única y exclusivamente, la estimación o declaración de la prescripción.
> c) Por cualquier actuación **del obligado conducente al reconocimiento, liquidación o pago, o relacionada con éstos**."

Analizada la documentación con la que cuenta esta institución, que no incluye la copia completa del expediente de reintegro pero sí la respuesta de la propia administración ante la petición de información que se ha citado en el apartado de antecedentes de hecho, no ha concurrido en el presente expediente ningún acto válido en Derecho con efectos interruptivos.

Según la información aportada, Lanbide entiende que el plazo de prescripción se interrumpió por el envío de una comunicación previa con fecha 17 de septiembre de 2014.

Este Ararteko no puede sino mostrar una vez más su desacuerdo con esta última afirmación; en opinión del Ararteko, **dicha comunicación no es válida para interrumpir el plazo de prescripción**. En la propia comunicación se hacía referencia a que no tenía ningún efecto jurídico. Es pertinente recordar la Resolución del Ararteko[1], respecto a la actuación de Lanbide, en la que analizaba el envío de un número elevado de comunicaciones en el mes de septiembre de 2014 reclamando las cantidades que entendía se habían abonado de manera indebida:

[1]Euskadi. Ararteko. Resolución 2015NI-2120-14 del Ararteko, de 8 de junio de 2015, por la que se concluye la actuación relativa al procedimiento que ha seguido Lanbide para reclamar cantidades percibidas de manera indebida [en línea]. Disponible en: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3730_3.pdf

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

"El envío de una comunicación previa de deuda que afectaba al año 2012, año en el que hubo carencias en las comunicaciones de Lanbide, sin que hubiera un dispositivo suficiente para responder con detalle a las solicitudes de información sobre el origen de las prestaciones percibidas de manera indebida, provocó confusión y pudo generar indefensión en numerosas personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión social".

"Lanbide debe continuar los esfuerzos para informar detalladamente a las personas del origen, motivos y conceptos de la cantidad, que en concepto de prestaciones económicas indebidamente percibidas se reclama, y tener en cuenta las alegaciones que se presenten, con independencia de que hayan mostrado su conformidad al escrito de comunicación de deuda. En los casos en los que se concluya que no se han percibido prestaciones de manera indebida se debería revisar el expediente".

3-. Recapitulando, aunque esta defensoría ha solicitado al organismo autónomo de empleo que remita una copia del expediente completo, no se ha enviado. Llegado a este punto es importante recordar la obligación de colaboración prevista en el artículo 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko: "Los órganos de las Entidades a que se refiere el artículo 9.1 tienen el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados."

De la información que se dispone, y con la cautela anterior, se ha concluido lo siguiente: la deuda se generó tras la comunicación del cambio en la unidad de convivencia que llevó a cabo la reclamante en el año 2012; a falta de conocer esta fecha, la resolución de extinción es del 28 de diciembre de 2012; la obligación de reintegro se resolvió en noviembre de 2017. Desde diciembre de 2012, o antes –fecha de comunicación del hecho sobrevenido- hasta mayo de 2017 existió una franja de tiempo que ampliamente supera los 4 años. Se ha superado, por tanto, el plazo de prescripción y los límites previstos en la normativa en torno al derecho a una buena administración.

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

En atención a la práctica llevada a cabo por Lanbide, esta defensoría ha analizado en otras resoluciones[2] l**os límites a la facultad de revisión cuando el transcurso de un plazo excesivamente largo** no solamente permite entender que la acción ha prescrito sino que, **a juicio del Ararteko, se había actuado de manera contraria a los deberes resultantes del derecho a la buena administración.**

El **derecho a la buena administración** ha tenido un desarrollo significativo mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración comunitario y ha llegado a proclamarse como derecho fundamental en el ámbito de la Unión Europea (artículo 41 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, tras el Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, forma parte del derecho de la UE).

Según dicho artículo el derecho a la buena administración comprende el derecho de **toda persona a que se trate su asunto imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable**. Este derecho está circunscrito al ámbito de la Unión Europea pero se está integrando en los diferentes ordenamientos de los estados de la Unión Europea, y se ha tenido en cuenta en España en alguna resolución judicial, como ha ocurrido en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de noviembre de 2015 (rec. 1203/2014).

La afectación de este derecho a la mejora de la eficiencia del funcionamiento de las administraciones públicas y, especialmente, en los servicios públicos que gestionan derechos de las personas en sociedades democráticas también ha llevado al Consejo de Europa a elaborar una recomendación dirigida a los estados miembros (**Recommendation CM/Rec(2007)** of the Committee of Ministers to member states on good administration[3]) en la que propone determinados principios y estándares, entre los que se **destacan el principio de proporcionalidad o el de la actuación en un plazo razonable**, o bien el de transparencia.

---

[2] Euskadi. Ararteko. 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 [en línea].
Disponible en: http://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4697_3.pdf
Resolución 2019R-2294-17 del Ararteko, de 28 de febrero 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[en línea].
Disponible en: http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4683_3.pdf
Resolución 2020R-2341-17 del Ararteko, de 20 de mayo de 2020, 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 por haber prescrito la acción de reclamación.
Disponible en: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4981_3.pdf
[3] Disponible en: https://rm.coe.int/16807096b9

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

Al igual que el Ararteko ha señalado en otras ocasiones[4], **el instituto jurídico de la prescripción está vinculado al principio de seguridad jurídica, artículo 9.3 CE** y se encuentra entre los valores esenciales en un Estado de Derecho. En aras de la seguridad jurídica, la persona tiene derecho a que su situación jurídica se defina de forma concluyente en un espacio razonable de tiempo. La administración que concede prestaciones o ayudas tiene una obligación general de diligencia en la verificación de los datos que realiza con cargo a un presupuesto público. Ese plazo está previsto que sea de cuatro años ya que no cabe exponer a las personas a un periodo de incertidumbre jurídica en palabras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea[5] y al riesgo de no poder probar ya, después de tal período, la regularidad de las operaciones controvertidas.

La actuación de Lanbide de reclamar las prestaciones abonadas tras el transcurso del plazo previsto de prescripción, tal y como se ha concluido tras el análisis que antecede, es contraria a la normativa. La reclamante cumplió con su obligación de informar de que había cambiado de domicilio y modificado la composición de la unidad de convivencia; Lanbide, sin embargo, no exigió en forma válida en Derecho el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas en un período inferior a los 4 años desde esta comunicación.

Las facultades de revisión no pueden ser ejercidas sin ningún límite sino que tiene que ponderarse el tiempo transcurrido, y no cabe si su ejercicio resulta contrario a la equidad o a la buena fe o bien ha prescrito la acción (art.110 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En opinión del Ararteko, habría que revisar el expediente atendiendo a las anteriores consideraciones y de conformidad con el principio de legalidad y a los límites de la facultad revisora.

---

[4] Euskadi. Ararteko.Resolución 2020R-2341-17 del Ararteko, de 20 de mayo de 2020, 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 por haber prescrito la acción de reclamación.Disponible en: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4981_3.pdf

[5] Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera). Caso Cruz & Companhia Lda contra Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP). Sentencia de 17 septiembre 2014 [en línea]. ECLI:EU:C:2014:2230.
Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0341&qid=1588922003712&from=ES

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

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 al Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco la siguiente:

RECOMENDACIÓN

Que Lanbide revise la resolución por la que declara la obligación de reintegrar la cantidad de 2.324,21 euros en concepto de renta de garantía de ingresos por haberse iniciado el procedimiento de reclamación de prestaciones con posterioridad al plazo previsto de prescripción de la acción de reclamación, con los efectos legales correspondientes, esto es, la devolución de las cantidades ya abonadas en pago de la deuda prescrita.

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