



Resolución 2018R-2405-17 del Ararteko, de 24 de septiembre de 2018, por la que recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que deje sin efecto la compensación por la cuantía íntegra de los atrasos reconocidos y se compense únicamente la cantidad prevista en la normativa para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, con los límites legales y los criterios establecidos en la Circular sobre determinación de las condiciones de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

Antecedentes

El Ararteko ha tramitado un número elevado de quejas que tienen un objeto similar, a saber, el desacuerdo con la compensación de deudas que ha realizado Lanbide. En dichos expedientes, el organismo autónomo había adquirido una deuda con las personas titulares de prestaciones por distintos motivos, bien porque había reanudado o concedido la prestación de Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y, en su caso, la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), varios meses después de que se hubiera solicitado, bien porque había estimado un recurso potestativo de reposición frente a una resolución suspensiva o denegatoria de las prestaciones de RGI/PCV. En todos los casos, los titulares de las prestaciones habían contraído, además, una deuda por haber percibido prestaciones de manera indebida.

Lanbide comunica la compensación realizada en las resoluciones por las que se concede o renueva la prestación de RGI y, en su caso, de PCV. En las mismas deja constancia de lo siguiente: *"Dentro de los expedientes de RGI de los que es o ha sido titular se han dictado resoluciones de reintegro por las que se declara la obligación de reintegrar cantidades indebidamente percibidas. Como quiera que las mismas son ejecutivas en base a lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas procede a compensar de oficio la cantidad de xxxx€ de los atrasos que se le reconocen mediante la presente resolución en aplicación del artículo 57 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, por el que se regula la Renta de Garantía de Ingresos y del artículo 35 del Decreto 2/2010, de 12 de enero, regulador de la Prestación Complementaria de Vivienda.*

El Ararteko ha dado curso a las anteriores quejas y ha solicitado información al Departamento de Empleo y Políticas Sociales con relación a dicha manera de proceder, así como el envío de un informe en el que explique su posición. Además, ha trasladado consideraciones previas que, para no ser reiterativos, posteriormente se reproducen.

La problemática que plantea esta queja fue objeto de examen y debate durante una reunión entre personal de ambas instituciones.





En respuesta a la solicitud realizada por el Ararteko, Lanbide, mediante informe de su director general, respondió lo siguiente:

"Una vez estudiado el escrito recibido, Lanbide se reafirma en la posición que ya le transmitió en la reunión mantenida en octubre. De esta manera, desde Lanbide entendemos que se encuentra justificada la compensación de una deuda con resolución firme con los atrasos generados en los procedimientos de gestión en base al artículo 57.4 del Decreto 147/2010".

Consideraciones

1. La presente resolución analiza la conformidad a Derecho de la compensación realizada por Lanbide y la manera en la que se está procediendo a acordar dicha compensación.

Lanbide está procediendo a compensar el crédito generado por el periodo comprendido entre la solicitud de concesión o de reanudación (o bien, en su caso, como consecuencia de una resolución estimatoria de un recurso potestativo de reposición) y la fecha de abono de la prestación reconocida (atrasos) con la deuda que mantiene la unidad de convivencia por prestaciones anteriores abonadas indebidamente.

La deuda se ha podido generar como consecuencia de un procedimiento de suspensión o extinción o bien por el retraso en computar determinados ingresos que se han comunicado por la persona obligada en el plazo adecuado. Conviene recordar que el abono de prestaciones, sin actualizar la cuantía, genera una deuda que puede devolverse bien mediante compensación si la persona es titular de prestaciones o bien mediante el ingreso de la misma de la manera en la que se acuerde (en su totalidad o mediante pago fraccionado).

2. El apartado 2, letra c) del artículo 13 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (en adelante Ley 18/2008), establece que la prestación de Renta de Garantía de Ingresos es intransferible y que, por lo tanto, no podrá ser objeto de compensación o descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. De este modo, la Ley 18/2008 prevé la posibilidad de compensar el crédito a favor de la persona titular del derecho a la RGI con la cuantía que la misma adeuda en concepto de prestaciones percibidas de manera indebida.

Esta previsión ha sido objeto de desarrollo normativo en virtud del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, cuyo artículo 57.5 dispone que: "[a] los efectos previstos en el párrafo anterior, la Diputación Foral¹ podrá proceder de oficio a la compensación o descuento mensual de prestación de

¹ La alusión a la Diputación Foral hay que entenderla referida a Lanbide tras la modificación de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre.

Renta de Garantía de Ingresos en vigor, correspondientes a cualquiera de las personas miembros de la unidad de convivencia de la persona interesada. Esta compensación o descuento no podrá superar un porcentaje máximo del 30% de la cuantía máxima de la Renta de Garantía de Ingresos que pudiera corresponder, en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de personas de la unidad de convivencia”.

La Circular 1/2015 de la Dirección General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, sobre determinación de las condiciones de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, establece supuestos e instrucciones en la fijación de las cantidades mensuales a devolver.

La normativa, por lo tanto, reconoce la facultad de compensar **únicamente para la devolución de las prestaciones percibidas de manera indebida y regula la manera en la que debe procederse**. El artículo 57.5 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, como se ha mencionado anteriormente, establece que dicha compensación no podrá superar un porcentaje máximo del 30% de la cuantía de la RGI. Para la determinación de dicho porcentaje se han establecido determinados criterios, en virtud de la mencionada Circular 1/2015. En las resoluciones por las que declara la obligación de reintegrar Lanbide acuerda, asimismo, que el reintegro se llevará a cabo mediante compensación de la nómina de RGI/PCV de la cantidad correspondiente a la prestación indebida adeudada (...) *“hasta que la deuda sea satisfecha en su totalidad. En aquellos meses en que la nómina percibida sea inferior a dicha cantidad, se compensará el total de la nómina percibida. La compensación de la nómina de la deuda se iniciará en la nómina siguiente a la fecha de notificación de esta resolución”*. También prevé que *“si su prestación se extingue o se suspende antes de la compensación total en su nómina, se le comunicará el importe de deuda pendiente de pago, pudiendo efectuar el pago de la misma mediante carta de pago o solicitar su fraccionamiento”*.

Además prevé que si la prestación se extingue o se suspende antes de la compensación total en nómina, se comunicará el importe de la deuda pendientes de pago, pudiendo efectuar el pago de la misma mediante carta de pago o solicitar su fraccionamiento.

3. La compensación es una forma de cumplimiento de la obligación existente entre dos personas recíprocamente acreedoras y deudoras la una de la otra, de tal manera que se extingue una y otra deuda en la cantidad concurrente, de acuerdo con los artículos 1.195 y siguientes del Código Civil.

Esta forma de cumplimiento de una obligación ha sido prevista en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, **estableciéndose expresamente una manera específica de proceder a la compensación**.

En opinión del Ararteko, Lanbide debe aplicar las previsiones legales establecidas en la normativa sobre Garantía de Ingresos e Inclusión Social **sin que la generación de atrasos pueda conducir a acordar otra manera de compensar la deuda generada**.

En efecto, el Ararteko entiende que una compensación por la cantidad íntegra de los atrasos reconocidos no encontraría el adecuado amparo en el ordenamiento jurídico. Parece más razonable pensar que la compensación por la cantidad íntegra exigiría que la normativa prevea, expresamente, tal posibilidad, esto es, una compensación por la totalidad del crédito reconocido a favor de la persona perceptora de prestaciones.

4. Téngase en cuenta que estas personas no han tenido ingresos o bien han sido ingresos inferiores a los garantizados durante meses, por lo que parece necesario tener en cuenta que la ausencia de ingresos suficientes durante varios meses les habrá llevado a contraer diversas deudas, derivadas de la imposibilidad de hacer frente a sus gastos más básicos. En los casos en los que se ha estimado el recurso potestativo de reposición, a todo ello se añade, que si no se hubiera suspendido o denegado su abono, declarado posteriormente improcedente, se hubiera continuado percibiendo la prestación con la compensación fijada y cumpliendo los límites previstos legalmente. Por consiguiente, a juicio del Ararteko, proceder a una compensación íntegra del crédito con la deuda por la persona contraída, sin aplicar los límites previstos legalmente, perjudica a las personas porque les impide disponer de liquidez suficiente en una situación de clara vulnerabilidad cuando la generación de atrasos es consecuencia del propio funcionamiento de Lanbide. Desde este punto de vista, podría apreciarse que este modo de actuar de Lanbide podría provocar una situación de precariedad de la UC titular del derecho no deseada por el legislador.

A título comparativo, y en el contexto de las prestaciones asistenciales de ámbito estatal es profusa y constante la jurisprudencia que en supuestos como el analizado concluye que es necesario respetar, en todo caso, el importe neto de las pensiones no contributivas, el cual actúa como mínimo económico vital de subsistencia en el sistema de la Seguridad Social.

Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de mayo de 2016, recurso de casación para la unificación de doctrina 1236/2005. En la misma, se analiza la jurisprudencia relativa al descuento efectuado por la Entidad Gestora de la cuantía de prestaciones, por compensación de cantidades debidas por la persona beneficiaria, distinguiéndola del embargo de prestaciones en el marco de un proceso de ejecución, que se regula en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Las sentencias que aquí se mencionan entienden que la naturaleza de las prestaciones de la Seguridad Social es distinta a la remuneración salarial, en concreto a la del Salario Mínimo Interprofesional (en adelante SMI). Así, aunque se reconocen similitudes, también se ven diferencias, tales como: la función institucional y el título de adquisición, de modo que no se concibe que la cuantía del SMI sea un tope o límite mínimo de las prestaciones, teniendo en cuenta que dicho SMI se encuentra por encima de las cuantías mínimas de las prestaciones correspondientes [Por todas sentencias 14/10/98 (RJ 1998, 8668) –rec. 4369/97– y la de 15/10/98 (RJ 1998, 8670)].

Esta jurisprudencia es además coincidente con la doctrina según la cual el descuento de la prestación debe respetar un límite mínimo “... en los supuestos en que (...)

resulte un importe neto a percibir inferior a la cuantía, en cómputo anual, de las pensiones de jubilación e invalidez, en la modalidad no contributiva, (...) y siempre que no se perciban ingresos de capital o trabajo personal que excedan del importe fijado (...) para el reconocimiento de los complementos para las pensiones inferiores a la mínima, en modalidad contributiva, la entidad gestora ampliará el plazo (...) para cancelar la deuda en el tiempo que fuera necesario para garantizar, como mínimo, la percepción de la pensión en la cuantía correspondiente a las citadas pensiones no contributivas” (SSTS 30/09/00 (RJ 2000, 9672) –rec. 3441/99–.

Esta doctrina es, por otra parte, del todo coincidente con el criterio que había expresado la STC 113/1989 [22/junio (RTC 1989, 113) ; F. 3], a la que el Ararteko hizo mención en el “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, 2017².”, y que afirma que *“[l]os valores constitucionales, que conceden legitimidad al límite que la inembargabilidad impone al derecho del acreedor (...), se encuentran en el respeto a la dignidad humana, configurado como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el art. 10.1 de la Constitución al cual repugna (...), que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales así como en la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada, valores estos que, unidos a las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que debe garantizar el régimen público de Seguridad Social, están constitucionalmente consagrados en los arts. 39, 41, 43 y 47 de la Constitución, y obligan a los poderes públicos, no sólo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales, a cuyo fin resulta razonable y congruente crear una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna”.*

5. Por otro lado, el Ararteko considera no ajustada a Derecho la forma en la que se acuerda la compensación, esto es, mediante una simple referencia incluida entre toda la información que contienen las resoluciones por las que se acuerda la reanudación o se conceden las prestaciones de RGI/PCV.

Como ya se ha señalado anteriormente, en las resoluciones por las se acuerda declarar la obligación de reintegrar se prevé expresamente la manera en la que se va a proceder al reintegro y se señala la compensación en la nómina de RGI/PCV con la cuantía que procede, hasta que la deuda sea satisfecha en su totalidad. Ello es razonable al corresponder a un procedimiento de reintegro.

² Véanse al efecto las págs. 96 y 97 del 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, 2017.

La mera referencia a la compensación entre aquellas informaciones que contienen las resoluciones por las que se acuerda la reanudación o la concesión de prestaciones no parece la manera más adecuada de hacerlo, desde la perspectiva de coherencia jurídica.

La propia fundamentación legal en la que se basa no es ajustada a Derecho. En efecto, el artículo 98 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015) dispone lo siguiente:

“1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.*
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.*
- c) Una disposición establezca lo contrario.*
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.*

2. Cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

- a) Tarjeta de crédito y débito.*
- b) Transferencia bancaria.*
- c) Domiciliación bancaria.*
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.*

Dicho artículo regula la eficacia de un acto administrativo. Se localiza en el capítulo VII de la Ley 35/2015 sobre la “Ejecución”. La finalidad de este capítulo es reconocer la ejecutividad de cualquier acto administrativo y regular los medios de ejecución forzosa.

El anterior artículo por el que se inicia el capítulo expresamente prevé:

Artículo 97: “1. Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.”

2. *El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.*

Se entiende por ejecutividad la virtualidad que tiene el acto administrativo para obligar a los destinatarios³. Se fundamenta en los principios de eficacia y seguridad jurídica, traducándose en la potestad de la Administración de crear situaciones jurídicas o imponer derechos de forma unilateral.

Así dice la STC 137/1985, de 17 de octubre (LA LEY 10408-JF/0000), Sala 2.ª (LA LEY 10408-JF/0000), en su Fundamento Jurídico Quinto, que «toda ejecución supone la realización de un derecho previamente declarado en un acto, el cual a su vez ha de tener constancia formal inequívoca, certeza de su contenido y de destinatario, que dispense de la necesidad de una previa interpretación de su alcance y de su extensión y que permita su realización inmediata, integrando lo que en suma se conoce como un "título ejecutivo"».

El Ararteko quiere llamar la atención sobre el hecho de que el artículo 98 de la Ley 39/2015 invocado por Lanbide para compensar los atrasos con la deuda generada regula la ejecución de un acto administrativo. Pero para poderse acordar la ejecución de un acto administrativo debe **haberse adoptado con anterioridad una resolución que le sirva de fundamento y debe haberse notificado, de tal manera que el interesado conozca la resolución que se va a ejecutar.**

La STS, Sala 4.ª de lo Contencioso-administrativo, de 22 de febrero de 1988 (LA LEY 1262-4/1988) (LA LEY 1262-4/1988), sostiene que «*el principio de la autotutela administrativa lleva consigo, en lo que ahora importa, la potestad de ejecutar forzosamente los actos administrativos -art. 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo-. Su actuación exige los siguientes presupuestos: A) Existencia de un acto administrativo que sirva de título para la ejecución -art. 100 de la citada Ley- y del que derive para el administrado la obligación de llevar a cabo una determinada actuación. B) El otorgamiento de la posibilidad de una ejecución voluntaria mediante el previo apercibimiento al obligado -art. 102 de la ya incoada Ley de Procedimiento-. Este apercibimiento, presupuesto de la ejecución forzosa, ha de contener un plazo razonable para la realización de lo ordenado. Si así no fuera, es decir, si fuera imposible ejecutar lo dispuesto dentro del plazo otorgado, el requerimiento, imprescindible para la ejecución forzosa, sería nulo de pleno derecho -art. 47.1.b) de la mencionada Ley-.*

En opinión del Ararteko, la previsión legal contenida en la Ley 39/2015 tiene una finalidad diferente a la que apela Lanbide. De este modo, no puede servir de apoyo

³ Jesús María GONZÁLEZ PUEYO
"Procedimiento Administrativo Local", edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, Octubre 2010.
LA LEY 19171/2011"

jurídico para acordar la compensación como medio de extinción de una obligación cuando concurren deudas y créditos.

Es evidente que Lanbide como organismo autónomo sometido al derecho administrativo dispone de potestad de ejecución como medio de garantizar su eficacia, art. 103.1 de la CE: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*. Pero está sometida a la ley y al Derecho por lo que dicha potestad, inherente a un acto administrativo, debe ejercerse según las formas legalmente previstas, lo cual, en el supuesto objeto de análisis en la presente resolución, implica, que tiene que haber un acto administrativo que sirva de título para la ejecución y que dicho acto administrativo debe haberse notificado al interesado con un plazo razonable para la realización de lo ordenado. La pregunta entonces sería ¿qué acto administrativo se está ejecutando en este caso? Al estar contenida dicha referencia legal en las resoluciones de reanudación o concesión, parece lógico responder que está ejecutándose dicho acto administrativo. Pero estas resoluciones reconocen derechos y declaran la generación de deudas en concepto de atrasos, mientras que la ejecución regulada en el capítulo VII afecta a las resoluciones que limitan derechos de los particulares.

Por ello, este Ararteko tampoco comparte la fundamentación legal por la que Lanbide procede a compensar la deuda y considera que debería dictarse una resolución en la que se declare extinguida las deudas y los créditos en la cantidad concurrente.

En este sentido resulta pertinente invocar el Decreto 212/1998, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco.

Este Reglamento regula el procedimiento para dar cumplimiento eficaz a los actos administrativos que conllevan pronunciamientos económicos a favor de la Administración Pública.

En el capítulo III expresamente se prevé la regulación de la “Compensación”.
Artículo 33.1 – Deudas compensables. *“Con los requisitos que se establecen en este capítulo, podrán extinguirse total o parcialmente por compensación las deudas a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus Organismos Autónomos, que se encuentren tanto en período voluntario como ejecutivo de pago, con los créditos reconocidos por la entidad acreedora en favor del deudor”*.

Artículo 34 – Competencia. *“La resolución sobre compensación de deuda será dictada por el órgano competente para el mandamiento de pago derivado del crédito a favor del deudor, según lo establecido en el Decreto de la Tesorería General del País Vasco y en la normativa orgánica”*.



Artículo 38.1 – Efectos de la compensación. *“En la resolución de compensación se declararán extinguidas las deudas y créditos en la cantidad concurrente”.*

De los mismos se deduce que, en aquéllos casos en los que la Administración proceda a efectuar una compensación de deudas, es necesario que previamente haya dictado una resolución por la que se declaren extinguidas las deudas y los créditos en la cantidad concurrente.

Dicho lo cual, parece oportuno señalar que Lanbide, tampoco ha procedido a dictar una resolución por la cual se declararan extinguidas, en la cantidad concurrente, las deudas y los créditos que aquella tiene reconocidos, por lo que en opinión del Ararteko, se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, art. 47 e) Ley 39/2015.

En definitiva, en virtud del análisis que antecede, el Ararteko cuestiona la actuación de Lanbide de compensar el crédito generado en concepto de atrasos cuando la Ley 18/2008 ha previsto una manera de compensar mediante un descuento parcial en la nómina que ha sido matizada y concretada mediante la Circular nº 1/2015 de la Dirección General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo sobre determinación de las condiciones de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. El hecho de que el descuento deba ser parcial y no íntegro, obedece a razones vinculadas con el colectivo de personas al que es susceptible de afectar, el cual no dispone de ingresos para hacer frente a sus necesidades más básicas. El TC ha precisado el alcance de dicho mínimo vital en materia de prestaciones sociales, señalando que no puede ser inferior al importe de la Prestación No Contributiva. En cualquier caso, la compensación es una manera de extinguir una obligación que tiene efectos jurídicos, por lo que debe hacerse mediante una resolución administrativa y siguiendo un procedimiento administrativo.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Departamento de Empleo y Políticas Sociales la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que deje sin efecto la compensación por la cuantía íntegra de los atrasos reconocidos y compense únicamente en la cantidad prevista en la normativa para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social con los límites legales y los criterios establecidos en la Circular 1/2015 de la Dirección General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo sobre determinación de las condiciones de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.

