



Resolución 2019S-723-19 del Ararteko, de 26 de diciembre de 2019, por la que sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que modifique los criterios contenidos en la Circular de Lanbide nº 1/2015, *“Sobre determinación de las condiciones del reintegro de prestaciones indebidamente percibidas”*

Antecedentes

1. En el año 2015 Lanbide aprobó la *“Circular nº 1/2015, sobre determinación de las condiciones del reintegro de prestaciones indebidamente percibidas”*, que supuso un avance muy importante con respecto a la situación precedente, en la medida en que dio respuesta a las situación de vulnerabilidad de muchas personas titulares de prestaciones obligadas a reintegrar cantidades percibidas indebidamente, en concepto de Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y de la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV).

En aquél entonces el retraso de Lanbide a la hora de iniciar los procedimientos de reclamación de prestaciones había llevado a la acumulación de cantidades muy elevadas de prestaciones económicas percibidas indebidamente y en gran medida la Circular dio respuesta a estas situaciones.

En opinión del Ararteko, en la actualidad, las previsiones contenidas en dicha Circular son susceptibles de mejora, en atención al recorrido que ha tenido y a los problemas detectados en su aplicación, por lo que inició una actuación de oficio y trasladó a Lanbide determinadas consideraciones previas que incidían sobre la necesidad de su revisión.

El artículo 57.4 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos dispone que la Resolución que declare la situación de percepción indebida de la prestación, declarará la obligación de reintegrar las cantidades que procedan, fijando en la misma el plazo máximo de que dispondrá la persona interesada para hacer efectiva su obligación, así como el número y cuantía de las devoluciones. Añade que tal plazo máximo deberá fijarse teniendo en cuenta que, salvo voluntad expresa en otro sentido por parte de la persona titular *“las cantidades a reintegrar no podrán representar más del 30% de los ingresos previstos de la persona interesada y de su unidad de convivencia durante el periodo de tiempo al que se refiera dicho plazo”*.

No obstante, hasta la aprobación de la referida Circular, este límite del 30% se venía aplicando por Lanbide, no sólo como porcentaje máximo a tener en cuenta para establecer la cuota mensual a reintegrar, sino como el único porcentaje a aplicar, sin tomar en consideración las circunstancias socioeconómicas concretas de los obligados al reintegro.

Así, la Circular 1/2015 supuso establecer un límite al poder discrecional de la Administración para fijar los términos del reintegro a realizar y tal y como este





Ararteko tuvo ocasión de señalar en el [Informe-Diagnóstico](#)¹ con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide, elaborado en el año 2017, vino a atemperar la aplicación generalizada de este porcentaje máximo del 30%, que había sido hasta ese momento la referencia empleada en las resoluciones de reintegro practicadas por Lanbide–Servicio Vasco de Empleo, previendo distintas opciones de devolución de los cobros indebidos en función de los diversos supuestos que dan origen a la obligación de reintegro y diferenciando si el obligado al reintegro era, o no, perceptor de prestaciones de RGI/PCV.

Según esta Circular la devolución se hará o bien teniendo en cuenta una escala porcentual que toma en consideración la concurrencia de ciertas circunstancias, o bien mediante el abono de una cantidad fija mensual, denominada “cuota social”, por importe 30 euros, siempre que en la generación de la deuda haya concurrido la responsabilidad de Lanbide o cuando la UC obligada al reintegro de cobros indebidos cumpla determinadas condiciones:

- que los activos financieros realizables y cantidades dinerarias de que se dispone sean inferiores a determinados importes;
- que se trate de una UC con un número de miembros superior a tres o con presencia de menores de 18 años y/o personas con discapacidad, y/o personas dependientes;
- que constituya una unidad de convivencia monoparental;
- que la UC sea titular de un préstamo con una cuota mensual superior a un determinado importe;
- por último, que la UC esté haciendo frente a un embargo derivado de otras deudas.

Pero la Circular excluye en todo caso la aplicación de esta “cuota social” si ha habido actuaciones de la persona titular de prestaciones calificadas de fraudulentas, es decir, dirigidas a obtener o mantener la RGI a sabiendas de que no se reúnen los requisitos para ello.

En el informe remitido por el director general de Lanbide–Servicio Vasco de Empleo como respuesta a la petición formulada con ocasión de la apertura del presente expediente de oficio, se señala que *“no podemos compartir la opinión del Ararteko ya que entendemos que el origen del cobro indebido debe ser tenido en cuenta. De esta manera, no podemos obviar las actuaciones dirigidas a obtener o mantener la prestación a sabiendas de que no se reúnen los requisitos para ello.”*

¹ Disponible en [http:// www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus)



Consideraciones

PRIMERA. Como ya se ha señalado, esta Circular, a juicio del Ararteko, supuso un avance importantísimo porque contribuyó a dar respuesta a determinadas situaciones de vulnerabilidad y a garantizar un mínimo vital a las unidades perceptoras de prestaciones.

El propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 113/1989, de 22 de junio de 1989, ya se pronuncia sobre la importancia de garantizar una existencia digna a las personas que reciben una prestación social y la necesidad de establecer límites a las cuantías que pueden ser objeto de embargo:

“Los valores constitucionales, que conceden legitimidad al límite que la inembargabilidad impone al derecho del acreedor a que se cumpla la sentencia firme que le reconoce el crédito, 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, según aduce el Abogado del Estado, 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 éstos 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” (FD3).

En el ya citado *Informe-Diagnóstico*² el Ararteko señaló que entre las cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta en una futura modificación normativa, dentro del ámbito del reintegro de cobros indebidos, estarían las relativas a la información sobre la existencia de una deuda, el origen de la misma, y sobre el cálculo efectuado por Lanbide para su exigencia, aspectos que este Ararteko estimaba susceptibles de mejora.

Además, en el mencionado Informe se hizo referencia a lo desproporcionadas que se consideraban determinadas consecuencias, (III Propuestas de cambio normativo. Apartado 3). En opinión del Ararteko, por ejemplo (...)” *en el supuesto de incumplimiento de obligaciones por parte de la UC que cumple los requisitos para ser*

² Disponible en [http:// www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus)

titular del derecho a la prestación, la reclamación de las prestaciones (además de las otras consecuencias que se derivan del incumplimiento) es excesivamente gravosa.

En la tramitación de las quejas hemos comprobado que, en algunos casos, la conducta desplegada (y reprochable) como puede ser comunicar con retraso un cambio de domicilio, no presentar los recibos justificativos de los gastos de alquiler o salir unos días de la CAPV, da lugar a consecuencias desproporcionadas: suspensión de la prestación por una duración que varía en cada expediente (sin que haya razones que justifiquen la diferencia en los expedientes), devolución de las prestaciones desde que se incumplió la obligación hasta que se detectó por parte de Lanbide este incumplimiento y se acordó la suspensión (lo que puede conllevar la generación de una deuda elevada)."

Y continuaba más adelante, "en opinión del Ararteko, la facultad revisora de Lanbide no puede tener una vis expansiva que implique la obligación de devolver las prestaciones percibidas en base a incumplimientos de obligaciones que no afectan a los requisitos para ser titulares de la prestación ni a las causas que motivaron la concesión. El art. 9.3 de la CE garantiza el derecho a la seguridad jurídica, lo que implica la certidumbre de que una situación jurídica, como es el reconocimiento del derecho a la prestación de RGI/PCV, va a mantenerse porque el beneficiario o la beneficiaria cumple los requisitos para su percepción sin que la Administración pueda, sin un soporte legal claro, exigirle su devolución".

Por ello el Ararteko insistía en que "(...) es necesaria una reflexión sobre el procedimiento y las reclamaciones de las prestaciones que se están realizando. Se ve necesario que haya una regulación más completa en este ámbito de la gestión de la prestación, que aclare en qué casos se tienen que devolver las prestaciones abonadas.

Se reitera que la concesión de las prestaciones de RGI/PCV tienen como objeto hacer frente a las necesidades más básicas, a las necesidades relacionadas con la vivienda o el alojamiento habitual y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral, por lo que la suspensión y devolución de las prestaciones percibidas de manera indebida debe ser acordada con todas las garantías y se deben tener en consideración los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, y el juicio de proporcionalidad".

SEGUNDA. Actualmente, a juicio del Ararteko, resultaría aconsejable añadir a estos aspectos, por su singular importancia, la actualización de la Circular 1/2015, dando un paso más hacia el objetivo de garantizar un mínimo vital para los titulares de prestaciones en consonancia, por otro lado, con la corriente jurisprudencial imperante en esta materia.

En la tramitación de las quejas recibidas en esta Institución se aprecia que este mínimo vital no queda garantizado, de manera especial, en los supuestos de cobros indebidos derivados de la extinción del derecho a la percepción de la RGI por fraude, en los que la opción única de fraccionamiento de la deuda es del 30% y en el resto



de los supuestos en los que no ha concurrido la responsabilidad de Lanbide en la generación de la deuda, en los que los porcentajes de retención en la nómina de la RGI oscilan entre el 10% y el 30% sobre la cuantía máxima de la RGI que pudiera corresponder, en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de personas de la unidad de convivencia.

En estos casos el porcentaje fijado por la circular no viene determinado exclusivamente por la capacidad económica de las personas obligadas al reintegro de las cantidades percibidas indebidamente, generando situaciones que agravan objetivamente el riesgo o la situación de exclusión social de los titulares de prestaciones.

Tal es el caso de unidades de convivencia integradas por menores de edad, a las que se retiene el 30% de la prestación por la concurrencia de fraude en la generación de la deuda o de unidades de convivencia de pensionistas que, careciendo de hijos menores a su cargo o de préstamos o embargos por las cuantías y conceptos contemplados en la Circular 1/2015, se ven en la imposibilidad de acogerse a la denominada cuota social de 30 euros mensuales.

Llegados a este punto, cabría preguntarse qué ha de entenderse por “mínimo vital” y a este respecto conviene tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y el límite que dichos altos tribunales marcan como infranqueable.

Así, en la sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de mayo de 2016, recurso de casación para la unificación de doctrina 1236/2005, se analiza la jurisprudencia relativa al descuento efectuado por la entidad gestora de la Seguridad Social de la cuantía de las prestaciones en concepto de 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 se mencionan entienden que la naturaleza de las prestaciones de la Seguridad Social es distinta de la de una remuneración salarial, en concreto del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), de modo que, aunque se reconocen similitudes, también se ven las diferencias, como son la función institucional que cumplen y el título de su adquisición, por lo que no se concibe que el SMI sea un tope o límite mínimo de prestaciones teniendo en cuenta que dicho SMI se encuentra por encima de las cuantías mínimas de las prestaciones correspondientes (sentencias 14/10/98 (RJ 1998, 8668) –rec. 4369/97– y la de 15/10/98 (RJ 1998, 8670) –rec. 4032/98– 14/10/98 (RJ 1998, 8669) –rec. 4862/97 –, 26/10/98 (RJ 1998, 9820) –rec. 3019/98–, 23/10/98 (RJ 1998, 9302) –rec. 4165/96–, 17/11/98 (RJ 1998, 9752) –rec. 3578/97–; 09/03/99 (RJ 1999, 2753) –rec. 1012/97–; 30/09/00 (RJ 2000, 9672) –rec. 3441/99–, 17/01/02 (RJ 2002, 2511) –rec. 1534/01– y 03/02/05 (RJ 2005, 1752) –rec. 314/02.

Dicha jurisprudencia se ha complementado con otra doctrina que plantea que el descuento de la prestación debe respetar un límite mínimo de subsistencia [*«... 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–, 10/10/01 (RJ 2002, 1478) –rec. 675/01– y 02/02/05 (sic) (RJ 2005, 1752) –rec. 314/02, así «a la luz de los principios rectores de la política social y económica, cuyo reconocimiento, respeto y protección debe inspirar la práctica judicial (art. 53.3 CE), del deber de los poderes públicos de mantener "un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad" (art. 41), y, garantizar "mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad" (art. 50); y atendiendo a que el propio legislador –exposición de motivos de la Ley 26/1990– ha optado por establecer como mínimo económico vital de subsistencia en el sistema de la Seguridad Social, el fijado para las pensiones no contributivas. Y [...] si cualquier ciudadano que reúna los requisitos legales tiene derecho, aun sin haber cotizado a la Seguridad Social, a obtener ese nivel mínimo de ingresos, con mayor razón deberá mantenerlo quien es beneficiario del sistema contributivo de la Seguridad Social, aunque haya percibido parte de sus prestaciones indebidamente y deba cumplir con su obligación de reintegrar aquello que cobró sin tener derecho» (sentencia –ya citada– de 10/10/01 –rec. 675/01)].

Esta doctrina es del todo coincidente con el criterio que había expresado la STC 113/1989 de 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, 2017*, (apartado III Propuestas de cambio normativo. 3.- Reintegro de prestaciones, pág. 97), al afirmar que «los 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».



En atención a dicha jurisprudencia se concluye que se debe respetar, en todo caso, el importe neto de las pensiones no contributivas, que actúa como mínimo económico vital de subsistencia en el sistema de la Seguridad Social.

Para el año 2019 la cuantía individual de la pensión no contributiva para cada ciudadano se establece, en función de sus rentas personales y/o de las de su unidad económica de convivencia, no pudiendo ser inferior a la mínima del 25%, 1.372,00 euros anuales, ni superior a 5.488,00 euros año.

TERCERA. Mediante el presente expediente se quiere llamar la atención sobre la necesidad de garantizar un mínimo vital a las unidades de convivencia titulares del derecho, con independencia de la conducta de la persona que haya podido generar la obligación de devolución de prestaciones. Este Ararteko estima necesario insistir en la conveniencia de que la Circular de Lanbide que regule el fraccionamiento de la deuda en los expedientes de reintegro de cobros indebidos tenga en cuenta como factor determinante la capacidad económica de la unidad de convivencia obligada al pago, a fin de garantizar a ésta un “mínimo vital”, y no la concurrencia de otros factores como el incumplimiento de obligaciones o el supuesto ánimo de defraudar.

Téngase en cuenta que tal incumplimiento ha sido el que ha provocado la suspensión del derecho a la RGI/PCV durante un periodo determinado, por lo que ya ha tenido una respuesta de carácter “sancionador”. Como se viene insistiendo por esta institución, las consecuencias que prevé la actual normativa frente a los incumplimientos de obligaciones y de requisitos, en algunas ocasiones se estiman desproporcionadas al desvalor de la conducta sancionada, por lo que el Ararteko también ha solicitado una revisión que evite dicha desproporción. A este resultado excesivamente gravoso derivado del incumplimiento cometido se añade la aplicación de un porcentaje mayor (30%) a la hora de calcular el descuento a aplicar sobre la cuantía de la prestación.

Como se ha expuesto a lo largo de estas consideraciones, se pretende fijar la atención en la necesidad de garantizar el mínimo vital de la unidad de convivencia, con independencia de cual haya sido la conducta que haya generado la obligación de devolver las prestaciones.

En opinión del Ararteko, la cuantía resultante del fraccionamiento de la deuda a reintegrar debe estar determinada exclusivamente **por elementos objetivos**, que aseguren la finalidad de garantizar a la unidad de convivencia un mínimo vital, puesto que en otro caso se estaría desvirtuando la naturaleza de la prestación y la finalidad de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

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 la siguiente:





SUGERENCIA

Que se modifique la Circular de Lanbide nº 1/2015 con la finalidad de que los criterios que contenga a la hora de establecer el fraccionamiento de las deudas a reintegrar en concepto de cantidades percibidas indebidamente, tomen en consideración, exclusivamente, elementos objetivos, relacionados con la capacidad económica de la unidad de convivencia obligada al pago, a fin de garantizar a ésta un mínimo vital.

