

***DIAGNÓSTICO CON PROPUESTAS DE  
MEJORA SOBRE LA GESTIÓN DE LA RGI  
-Y PCV- POR LANBIDE***



## ÍNDICE

<b>I. <u>INTRODUCCIÓN</u></b> .....	4
<b>II. <u>PROBLEMAS DETECTADOS</u></b> .....	7
<b>1. ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</b> .....	7
1.1. Cita previa y plazo de espera .....	7
1.2. Solicitud y documentación requerida.....	9
<b>2. RELACIÓN DE LOS SERVICIOS CENTRALES CON LAS OFICINAS DE LANBIDE</b> .....	14
<b>3. FASE DE RESOLUCIÓN Y DE RECURSO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS</b> .....	18
<b>4. PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN, REANUDACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS</b> .....	20
4.1. Procedimiento de suspensión.....	20
4.2. Procedimiento de reanudación .....	22
4.3. Procedimiento de renovación .....	23
<b>5. DISCREPANCIAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA DE APLICACIÓN</b> .....	24
5.1. Requisitos para ser titular de la RGI .....	24
5.1.1. Acreditación de la residencia efectiva.....	24
5.1.2. Unidades de convivencia especiales .....	26
5.1.3. Personas extranjeras casadas o que mantienen una relación análoga a la conyugal y viven separadas.....	27
5.1.4. Personas que residen en centros residenciales o pisos tutelados.....	30
5.1.5. Extinción del derecho a la RGI o no reconocimiento de la RGI en el caso de personas que son titulares de dos bienes inmuebles.....	31
5.2. Personas que perciben la prestación por hijo a cargo y solicitan la RGI .....	32



5.3.Consideración de los préstamos como ingresos atípicos.....	34
<b>III. <u>PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO</u> .....</b>	<b>35</b>
<b>1. SUSPENSIÓN DEL DERECHO A LA RGI .....</b>	<b>35</b>
1.1. Duración de la suspensión.....	37
1.2. Procedimiento para acordar la suspensión.....	38
<b>2. REINTEGRO DE PRESTACIONES INDEBIDAS .....</b>	<b>42</b>
2.1.Determinación de la cuantía .....	42
2.2.Incumplimiento del procedimiento establecido en el art. 57 del Decreto 147/2010 .....	44
<b>3. LÍMITES PATRIMONIALES .....</b>	<b>45</b>
<b>IV. <u>OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS EN LA GESTIÓN DE LA RGI</u>.....</b>	<b>47</b>
<b>1. RELACIÓN ENTRE LA RGI Y CIERTAS PRESTACIONES DEL SERVICIO DE         EMPLEO PÚBLICO ESTATAL (SEPE) .....</b>	<b>47</b>
<b>2. EL DESARROLLO DE LOS DECRETOS. CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN.         LAS CIRCULARES E INSTRUCCIONES.....</b>	<b>49</b>
<b>V. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>.....</b>	<b>50</b>

## **I. INTRODUCCIÓN**

El Ararteko durante el año 2012 ha tramitado numerosas quejas que afectan a la tramitación de prestaciones económicas por parte de Lanbide.

En su conjunto, durante el año 2012, se han registrado 1010 expedientes de queja. Estas cifras representan un incremento porcentual en el número de quejas, con respecto al registrado en el año 2011, del 304 %.

<b>1. Denegación de concesión, renovación, modificación o reanudación de prestaciones sociales de contenido económico: RGI y/o PCV</b>	<b>108</b>
<b>2. Denegación de otras prestaciones sociales de contenido económico</b>	<b>14</b>
<b>3. Retraso en resolución de solicitudes de concesión, renovación, modificación o reanudación de prestaciones sociales de contenido económico: RGI y/o PCV</b>	<b>487</b>
<b>4. Suspensión de prestaciones sociales de contenido económico: RGI y/o PCV</b>	<b>261</b>
<b>5. Cuestiones procedimentales y de mal funcionamiento de la Administración en la tramitación de prestaciones sociales de contenido económico: RGI y/o PCV</b>	<b>57</b>
<b>6. Procedimiento de devolución de cobros indebidos de prestaciones sociales de contenido económico</b>	<b>27</b>
<b>7. Solicitud de cantidades pendientes de abono de prestaciones sociales de contenido económico: RGI y/o PCV</b>	<b>8</b>
<b>8. Extinción de prestaciones sociales de contenido económico: RGI y/o PCV</b>	<b>11</b>
<b>9. Otras cuestiones</b>	<b>37</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.010</b>

Del total (1009 quejas), 875 afectan a Lanbide. El resto tienen que ver con otras prestaciones que no gestiona Lanbide o con actuaciones de las diputaciones forales referidas al año 2011.

Hemos elaborado un diagnóstico en donde recogemos la opinión del Ararteko con relación al funcionamiento de Lanbide, a los procedimientos administrativos que se siguen y a la interpretación de la normativa, Ley 18/2008, de 23 de diciembre para la Garantía de Ingresos y Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. Así mismo, hemos considerado trasladarle algunas recomendaciones.

Este diagnóstico se basa fundamentalmente en las cuestiones planteadas y analizadas en las quejas recibidas, en las visitas de las personas usuarias de



Lanbide a las oficinas de atención directa del Ararteko, en las reuniones que hemos mantenido con las entidades sociales que trabajan en este ámbito y en las visitas realizadas por personal de esta institución a algunas oficinas de Lanbide.

El objeto de este estudio es colaborar con la mejora del funcionamiento de Lanbide en esta nueva etapa.

La exposición de motivos de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley 18/2008, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social declara, refiriéndose al traspaso de competencias a favor de Lanbide que,

*“ El segundo objetivo que se persigue con el paso a una gestión de nivel autonómico, no menos importante que el primero, es aprovechar las ventajas de gobernanza, eficiencia y control que ofrece la gestión de las prestaciones por parte de un único organismo, y simultáneamente **ofrecer al Sistema Vasco de Servicios Sociales posibilidades reales de mejorar su funcionamiento, aliviando muy considerablemente la carga de trabajo que la gestión de las prestaciones económicas ha generado para los servicios sociales municipales**, en particular para los servicios sociales de base. **Esto daría así respuesta a una situación de saturación**, repetidamente señalada por los propios servicios municipales y por los diferentes estudios realizados a lo largo de las dos últimas décadas para conocer la situación y la actividad de los servicios sociales de base, que dificultaba el ejercicio adecuado de sus funciones básicas de gestión de caso y de intervención social.”*

Por su parte, el art. 2.2 de la Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, expresa que,

*2.- Lanbide-Servicio Vasco de Empleo adecuará su actuación a los principios de transparencia, igualdad de oportunidades y no discriminación en sus actuaciones; búsqueda permanente de coherencia con otras políticas públicas y de **racionalización, eficacia y eficiencia en su funcionamiento; adaptación a la realidad local; calidad y atención personalizada en sus servicios; gratuidad en sus funciones públicas y diálogo permanente con los agentes sociales.***

*3.- Asimismo, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo tiene como finalidad la **modernización del sistema de atención a las personas usuarias de sus servicios y la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.***

Lamentablemente, y pese a ser conscientes de la complejidad inherente a asumir e implantar un modelo de gestión de unas prestaciones de las características de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y la Prestación Complementaria de Vivienda



(PCV), hemos de constatar que la realidad es otra bien distinta y tanto la percepción de los usuarios del servicio como la de esta Institución, es que transcurrido un año desde la asunción por Lanbide de las competencias en materia de garantía de ingresos e inclusión social, no se han cumplido las expectativas, ni se ha mejorado la atención a este colectivo, al contrario, se ha empeorado.

La propia Dirección General de Lanbide en el contexto del expediente de oficio iniciado al efecto por el Ararteko, reconoce que *“el importante reto que supone asumir la atención y gestión de una prestación de estas características con una dotación de personal reducida y sin experiencia previa, dificulta su optimización.”*

Vamos por tanto a abordar en este informe las **principales disfunciones detectadas** en la tramitación cotidiana de quejas que afectan al funcionamiento de Lanbide y a sus actuaciones en materia de gestión de las prestaciones económicas de Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), sugiriendo al mismo tiempo unas posibles vías de solución

## II. PROBLEMAS DETECTADOS

### 1. ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

#### 1.1 Cita previa y plazo de espera

La primera de las objeciones que cabe reprochar al funcionamiento de Lanbide se refiere al momento mismo en que una persona en situación o en riesgo de exclusión social se plantea solicitar las prestaciones de RGI y PCV.

El *art. 59 de la Ley 18/2008 establece que:*

*“El acceso a la renta de garantía de ingresos y a la prestación complementaria de vivienda, reguladas en la presente Ley como prestaciones económicas de derecho, se realizará **previa solicitud de la persona interesada dirigida al Gobierno Vasco, y presentada ante la oficina de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo** que corresponda al municipio en el que tenga su empadronamiento y residencia efectiva, la cual facilitará a la persona solicitante cuanta información y orientación sea necesaria para la tramitación.”*

Esta cuestión cobra gran trascendencia porque, como la propia Ley indica (art. 22), **la fecha de reconocimiento de las prestaciones es la del día siguiente al de la presentación de la solicitud**, por lo que una vez concedida la misma se han de abonar los atrasos desde la fecha en que aquélla se formuló.

El problema es que la interpretación que Lanbide ha hecho de este precepto se ha traducido en la práctica en que la presentación de la solicitud haya de hacerse prioritariamente mediante una entrevista personal con el orientador de la oficina correspondiente, para lo cual es preciso solicitar una cita previa. A este fin Lanbide implantó un sistema centralizado de **cita previa telefónica** a través de un número único al que los solicitantes deben llamar para concertar su cita.

El notable incremento de solicitantes de estos derechos y por ende, el **excesivo plazo de tiempo con que Lanbide concede las citas previas** solicitadas a través de este teléfono, y que en el caso sobre todo de las tres capitales vascas puede llegar a superar el mes, ha provocado que se presenten las solicitudes directamente en la oficina de Lanbide o a través de Zuzenean. Esto produce situaciones de desigualdad, en cuanto a la fecha de efectos, entre quienes han presentado la solicitud en Lanbide, esperando la cita, y quienes lo han hecho a través de Zuzenean, sin necesidad de esperar la cita. Recientemente hemos tenido conocimiento de que el sistema de cita previa ha dejado de funcionar, al menos en algunas oficinas. Según nos han informado se trata de un problema que estaba en vías de solución, pero es un elemento más de incertidumbre.

Otro problema es que las oficinas de Lanbide no tienen capacidad para atender a todas las personas que solicitan información o quieren presentar documentación. Ello ha hecho que se establezca un sistema diario de citas en muchas oficinas, de tal manera que sólo se atendería a las personas que han cogido número ese día en los primeros momentos de apertura de la oficina. Ello ha dado lugar a situaciones ciertamente inaceptables desde el punto de vista de la dignidad de las personas, como las que se suceden a diario en la Oficina de Lanbide de Mazarredo en Bilbao, en la que un numeroso grupo de personas hace cola cada día desde la madrugada (2 a.m., 3 a.m., etc.) para conseguir uno de los números disponibles. En el caso de que se trate de una petición de atención para entregar una documentación que se ha requerido a la persona en un plazo determinado, la falta de recogida de dicha documentación hace que las personas acudan a presentarla a Zuzenean. Quienes no conocen esta opción, corren el riesgo de que se les pase el plazo estipulado y Lanbide considere que han desistido de su petición (art. 71.1 la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJ-PAC). En nuestra opinión todas las oficinas de Lanbide deberían poder hacer diariamente la función de registro, sin estar limitada a un determinado número diario, que además, suele ser escaso para la demanda de atención existente.

Otro motivo de queja es la **falta de intimidad** entre la familia y el/la orientador/a laboral en el momento de la visita. Los temas que se tratan son muy delicados y la ubicación del punto de atención no es la más adecuada en muchas oficinas. Esta es una queja que se ha reiterado en muchas ocasiones.

Otra queja que nos parece muy preocupante es la que afecta al trato que dispensa el personal de Lanbide a las personas usuarias. El respeto a los usuarios es una exigencia ética con carácter general, pero más si cabe cuando se trata de personas que atraviesan momentos de especial dificultad en sus vidas.

Según la información que tenemos, el personal de seguridad está realizando funciones que no le corresponden, como son, informar sobre si pueden atender a la persona en la oficina, o dificultar que las personas se acerquen a una ventanilla, o informar sobre la documentación a presentar.

De igual forma se suceden las reclamaciones por las consecuencias derivadas de una **información incorrecta y/o incompleta** por parte del personal de las oficinas, en ocasiones con trascendencia grave para los intereses de los beneficiarios de estas prestaciones, como la denegación o suspensión del pago de la prestación. Se ha detectado igualmente la **falta de dominio** por parte del personal de Lanbide de **conceptos importantes** como son el de unidad de convivencia, o los requisitos para ser titular. Hay un desconocimiento de la normativa de aplicación que debería superarse a la mayor brevedad.





En ocasiones **la atención** del personal de Lanbide **no se adecúa a los diferentes perfiles de la persona solicitante**: personas en situación de exclusión social grave, sin habilidades sociales; personas extranjeras con dificultades idiomáticas; personas gitanas, etc...

Se necesita formación y tiempo para explicar a determinados colectivos el proceso de inserción laboral en el que están inmersos y su vinculación con las prestaciones que reciben, **y se echa en falta una mayor relación de Lanbide con los servicios sociales y con las entidades sociales que hacen un acompañamiento a la persona o a la familia**. Nos referimos a las personas con dificultades sociales, que no son todas las personas perceptoras de la prestación de RGI.

También por dicho motivo consideramos necesaria la **designación de personas de referencia** en cada expediente.

A este respecto, cobra **especial importancia la relación con los Servicios Sociales de Base** de los actuales beneficiarios de RGI y PCV, así como con los Servicios Sociales de Atención Secundaria o con las entidades sociales. En nuestra opinión no se ha tomado en consideración, con la atención que merece, la coordinación con otros agentes que intervienen en el itinerario de inclusión de las personas en situación de exclusión social.

## 1.2 Solicitud y documentación requerida

No se dispone de **formularios de solicitud en todas las oficinas** y aunque estén en la página web de Lanbide, hay que tener en cuenta que hay usuarios que ni siquiera tienen acceso a internet.

Resulta imprescindible informar sobre las diferentes maneras de presentar las solicitudes y los efectos que implican: registro en las oficinas, con cita previa, a través de Zuzenean...

A juicio de esta Institución, y a la luz del citado art. 59 de la Ley 18/2008 de la RGI, las solicitudes de RGI y PCV también pueden presentarse directamente en la oficina de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que corresponda al municipio en el que el solicitante esté empadronado y tenga su residencia efectiva, acompañando la documentación necesaria y sin necesidad de cita previa. Según hemos conocido recientemente al haberse suprimido el sistema de cita telefónica, las personas usuarias deben hacer cola para presentar una solicitud. Se trata en muchas ocasiones de personas que no se encuentran bien de salud. La obligación de tener que guardar cola desde la madrugada afecta gravemente a su salud y no es un trato digno de una sociedad democrática.

Para ello resulta imprescindible que todas las oficinas de Lanbide dispongan de un **servicio de Registro de documentos** que permita a los solicitantes la obtención del correspondiente justificante de presentación diario con capacidad de atención en el horario de oficina o en un horario laboral ordinario.

Esto se hace más patente y necesario si cabe cuando el trámite de que se trata es la mera aportación de documentos requeridos con el fin de justificar el cumplimiento de requisitos, completar una nueva solicitud o renovar el reconocimiento de ambos derechos.

Así mismo, esta Institución entiende que es válido el recurso para presentar la solicitud, o documentación de que se trate, a través del servicio a la ciudadanía "ZUZENEAN", pero entendemos que no debería ser un recurso ordinario sino **excepcional**. La presentación en dicho servicio suele retrasar la incorporación de la documentación al expediente y se han dado casos de suspensiones de prestaciones por no presentar la documentación requerida en el plazo señalado que ha requerido de numerosos trámites (y molestias) posteriores para levantar la suspensión.

También habría que reflexionar sobre el procedimiento que se está siguiendo para la recogida de la documentación requerida. Lanbide entrega un documento justificativo de que se ha aportado la documentación pero no consta qué documentos se han presentado. Una solución sería que la persona acudiera con una copia y se sellaran los documentos. De esta manera habría constancia de que se ha entregado dicha documentación (en estos momentos no la hay). En otro caso el documento justificativo que se presenta no contiene con detalle los documentos aportados y esto ocasiona problemas. Hemos tramitado quejas en las que Lanbide ha acordado la suspensión o denegación de la prestación por no presentar la documentación requerida mientras que la persona señala que la ha presentado pero no puede acreditarlo por no disponer de una copia del documento entregado.

Respecto de la documentación a aportar junto con la solicitud, el mismo art. 59 de la Ley 18/2008, ya citado, en su apartado 3º, prevé que,

*"La solicitud o las solicitudes deben ir acompañadas de la documentación necesaria para justificar el cumplimiento de los requisitos que en cada caso se exijan, pero no será necesario acompañar aquella documentación que ya **obre en poder de la Administración** y a la que pueda accederse directamente por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo."*

Compete a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo la comprobación del contenido de la solicitud presentada, pudiendo a estos efectos pedir cuantos datos e informes sean necesarios a otras administraciones o entidades públicas y privadas o a la propia persona solicitante, **pero deberán limitarse a aquellos que resulten imprescindibles** para la comprobación del cumplimiento por parte de la persona solicitante de los requisitos establecidos en la Ley 18/2008, y respetando el principio de calidad de datos de la legislación protectora de los datos de carácter personal.

Sobre este particular llama la atención, a partir de las quejas recibidas, la **exigencia de documentación en ocasiones de imposible aportación**, tal como el certificado de orfandad (cuando la persona solicitante no es huérfana), o la vida laboral (cuando la persona extranjera se encuentra en situación administrativa irregular) **o que ya ha sido aportada por los interesados** y obra en poder de Lanbide o debería obrar, pero al carecer de justificación de la entrega no se puede probar.

Desde este punto de vista, la página web de Lanbide no aporta suficiente información sobre cuáles son los documentos que los solicitantes deben aportar sobre ambas prestaciones, lo que dificulta la presentación de solicitudes sin cita previa.

No debiera ser preciso recordar lo establecido a este respecto por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 35 eleva a la categoría de derecho de los ciudadanos (apartado f) el de *“no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.”*

En la práctica la fase de aportación de documentación se prolonga en el tiempo y está extendida entre los solicitantes la percepción de que es un medio de disuadir a los potenciales destinatarios de la prestación.

En la mayoría de los casos la documentación complementaria se requiere porque el interesado se ha personado en la Oficina de Lanbide correspondiente a interesarse por el estado de su solicitud, sin que haya mediado requerimiento formal alguno.

En este sentido es una práctica generalizada que se ponga en conocimiento del solicitante **de manera verbal** que falta uno o varios documentos y que por lo tanto la solicitud está incompleta, siendo esta práctica generadora de indefensión. Aunque este problema ha sido muy grave en los primeros meses de funcionamiento de Lanbide por los problemas del aplicativo que, según nos informaron, no permitía hacer resoluciones y notificarlas, sigue estando plenamente vigente en estos momentos. Se están denegando solicitudes o

suspendiendo prestaciones por la falta de entrega de documentos que el interesado no tenía conocimiento de que su aportación le hubiera sido requerida.

Otro problema grave es **la falta de información a las personas usuarias** de otras prestaciones que deben solicitar, si tienen derecho a ello, con anterioridad a solicitar la RGI (anteriormente los servicios sociales realizaban esta función). Al ser la RGI una prestación complementaria a otras prestaciones, si la persona no ha solicitado las otras prestaciones a las que tiene derecho, se le deniega la solicitud, o se le suspende. Nos referimos especialmente a las prestaciones del SEPE. La cuestión es que en ningún momento ha sido informado de que debía realizar esa solicitud. Por ello, con antelación a la denegación de la solicitud o, en su caso, a la suspensión del abono de la prestación, sería más adecuado requerir a la persona para que presente la solicitud correspondiente, y si no lo hace en un plazo razonable darle por desistido de la solicitud o suspender la prestación.

Según la información que nos han trasladado los propios responsables de las oficinas de Lanbide en las visitas efectuadas a las mismas en el verano de 2012, **las aplicaciones informáticas** utilizadas en fase de solicitud, que son distintas de las empleadas en fase de resolución, no graban las modificaciones comunicadas por los interesados mientras el expediente esté en esta fase de solicitud, cuando puede que se trate de una información vital, como es la del cambio de domicilio del beneficiario o solicitante, que puede determinar la pérdida, suspensión o denegación del derecho si no atiende a cualquier requerimiento de Lanbide. Es evidente que las herramientas informáticas deben permitir la incorporación dinámica y en tiempo real de las variaciones comunicadas por los interesados/as. La falta de respuesta a los requerimientos ha llevado a la publicación en el BOPV de las resoluciones de Lanbide (más de 1000). El ordenamiento jurídico prevé la manera en la que se deben realizar las notificaciones para que sean eficaces (la notificación debe ser personal y debe constar que ha habido dos intentos de notificación en diferentes días y horario). Las dificultades en las aplicaciones informáticas pueden explicar muchas de las faltas de respuesta de las personas usuarias. En el análisis de las quejas hemos comprobado que las comunicaciones se han enviado a domicilios distintos a los que las personas usuarias habían comunicado y que no se ha cumplido el régimen de notificaciones.

Por último, también queremos mencionar otra práctica habitual, como es la petición de documentación a todos los miembros de la unidad de convivencia, incluido a los menores, lo que complica la presentación de la solicitud.

Lo mismo ocurre con **la exigencia de presentación de documentación justificativa de la tenencia de medios económicos a las personas extranjeras en su país de origen**. A esta exigencia se ha añadido la obligación de traducir y legalizar el documento, lo que dificulta aún más su obtención. Los familiares o amigos, a los

que previamente se les ha dado un poder (que tiene también un coste) se tienen que trasladar hasta el Ministerio correspondiente para su visado, y a la Embajada Española para su revisión. Dichos trámites requieren en muchas ocasiones de desplazamientos importantes por parte de personas que no tienen medios para ello y en países cuyos medios de transporte difieren del nuestro. A ello se añade que la realidad administrativa en los países de origen es muy diferente a la nuestra.

La petición de esta documentación tiene un coste elevado, y es difícil de obtener cuando la persona lleva un tiempo prolongado fuera de su país por la falta de arraigo de la persona en su país de origen o bien en los casos de personas que han sufrido una persecución en su país de origen, (que no son únicamente a quienes se les reconoce el estatuto de refugiado o se les admite la solicitud de refugio<sup>1</sup>-según los criterios aprobados el 6 de noviembre de 2012 por Lanbide, tanto los solicitantes de refugio como los refugiados no tienen que presentar certificado de bienes en el país de origen, sólo la declaración responsable de no tener bienes-) o bien en el caso de mujeres víctimas de trata o de cualquier otra forma de violencia de género. En nuestra opinión se debería hacer una **reflexión** sobre las consecuencias que implica la presentación de esta documentación en una prestación asistencial. La petición de la documentación del país de origen tiene su sentido para cambiar de estado civil, pero se trata de una ayuda para hacer frente a las necesidades más básicas. Es desproporcionado a todas luces solicitar esta documentación cuando se trata de personas inmigrantes que han dejado sus países para poder tener un trabajo o tener más oportunidades económicas en su vida, que solicitan una prestación que les ayude a hacer frente a las necesidades más básicas<sup>2</sup>. Además, la relación de los ciudadanos con sus administraciones de origen no son las de una sociedad democrática.

Insistimos en que este requisito está suponiendo un coste muy elevado a las personas extranjeras cuando no parece que esté cumpliendo con su finalidad. A nuestro juicio se debería reflexionar sobre el sentido que tiene, la realidad de que hay muchas situaciones similares a la de los refugiados que debería ser tenidas en cuenta, la manera en la que se está respondiendo por las personas extranjeras (¿se está obteniendo información valiosa para el reconocimiento de la prestación?) y su efectividad para el fin perseguido.

---

<sup>1</sup> España reconoce un número muy escaso de solicitudes de refugio anualmente.

<sup>2</sup> Hay que tener en cuenta que el destino de esta prestación principalmente es el pago del alquiler de la vivienda por los precios elevados del mismo.

## 2. RELACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS CENTRALES Y LAS OFICINAS DE LANBIDE

Desde que Lanbide asumió la gestión de la RGI, el número de quejas relacionadas con esa prestación se ha incrementado de manera muy considerable. Por eso, nos pareció de interés visitar algunas oficinas de Lanbide y conocer la visión y opinión que al respecto pudieran tener las personas que ahí trabajan, porque eso nos ayudaría a comprender mejor las causas de muchos de los problemas. Así, a comienzos del verano, personal de esta institución visitó algunas de esas oficinas. Las conclusiones fueron las siguientes:

- 1) Había un elemento central en cada una de las oficinas visitadas, como común denominador: la sensación de **falta de comunicación** con los servicios centrales. Esto generaba una impresión de “lejanía” de dichos servicios y de falta del apoyo necesario para el adecuado desarrollo de su labor (por lo que se reclamaba mayor cercanía y accesibilidad de los servicios centrales). Esta sensación derivaba de los siguientes hechos:
  - la información que se transmitía desde los servicios centrales a las oficinas (documentos con instrucciones y criterios a aplicar sobre la RGI) era vía correo electrónico (e-mail). Estos mensajes eran tan numerosos que su lectura requería un tiempo, del que no siempre se disponía. Además, a veces, algunas de las instrucciones eran modificadas o anuladas posteriormente, lo que provocaba desconcierto en el personal.
  - Para aclarar las dudas que suscitan tales textos y su aplicación, el personal de las oficinas, incluso su responsable, carecía de un contacto-referencia en los servicios centrales a dónde llamar. Sólo podrían llamar al Servicio de Atención al Usuario (SAU), intermediario entre las oficinas y los servicios centrales. Si aquí no les resolvían el problema, no les pasaban con el personal técnico de RGI en servicios centrales. Ante esta situación, el personal de las oficinas hacía uso de algún contacto que pueda tener en otra oficina o bien realizaba su propia interpretación de la instrucción recibida. Esto suponía la posibilidad de una aplicación distinta de los criterios en cada oficina (son 41). Igualmente, suponía que responsables de oficina no tuvieran claros conceptos que son básicos en la RGI, como, por ejemplo, el de “unidad de convivencia”, lo cual dificulta su adecuada aplicación.
  - Apenas se daban **reuniones** entre el personal de las oficinas con el de servicios centrales, como quisieran los primeros (para explicar normativa y criterios de aplicación, aclarar dudas, exponer problemas, etc.), que sentían necesidad de ampliar su formación. En el momento de la visita,

ya se organizaban más cursos pero sólo podía acudir alguna persona de la oficina, por la necesidad de atenderla.

- La gestión de la RGI comenzó sin que las personas tuvieran formación en la materia o ésta fuera muy escasa. En estas condiciones el inicio fue sumamente difícil.
- 2) También plantearon otros problemas, como los siguientes:
- Las oficinas estaban saturadas y reclaman más personal. Además, la mayor parte del tiempo lo dedicaban a atender la RGI y la PCV, por lo que quedaban pocas personas y tiempo disponible para las políticas activas de empleo.
  - cuando una persona se inscribía como demandante de empleo –requisito para solicitar la RGI- se le incluía como demandante “sin intermediación”, a no ser que dijera otra cosa (esto parecía un contrasentido, pues no se le llamaría para ofrecerle un empleo).
  - Existencia de distintos criterios de archivo en las oficinas, lo cual suponía un problema cuando se traslada documentación de una a otra.
  - Falta de formación del personal en el manejo de situaciones difíciles con la ciudadanía (tensión, agresiones verbales, problemas con el idioma...). Había mucha tensión en el trabajo, las condiciones eran difíciles y ese clima era muy propicio para las bajas médicas por estrés.
  - Los problemas con el aplicativo informático acentuaron la difícil situación.
  - La distribución geográfica de las oficinas de Lanbide y del Servicio Público de Empleo (SEPE) no seguía el mismo criterio. Esto hacía que ambas oficinas pudieran estar en distinto lugar e, incluso, en distinto municipio. Las prestaciones de ambas oficinas son diferentes pero, a veces, complementarias.
- 3) Preguntadas las personas entrevistadas sobre cuáles serían sus propuestas para mejorar la situación, respondieron: Cerrar la oficina 7-10 días para hablar y organizar. Aumentar el personal, diferenciando atención al público (con mayor número de personas) y tramitación, con una persona de coordinación de ambos campos. Por último, quitar la “bola de nieve” de expedientes atrasados porque la oficina de apoyo que se contrató para eso (Indra) no resolvía suficientemente.

De todo lo anterior se informó por escrito al Departamento en octubre. En su respuesta, recibida el 4 de diciembre, se realizaba la valoración que se indica más adelante. Además de las citadas, hay otras cuestiones que tienen que ver con la solicitud y tramitación de los expedientes, que se trataron verbalmente con Lanbide y que merecen destacar:

- Los **impresos de solicitud**, donde figura la documentación a aportar, debían ser cumplimentados por los propios ciudadanos/as, por lo que la probabilidad de



errores era elevada, especialmente al delimitar conceptos como el de “unidad de convivencia”, que no siempre son sencillos.

- El expediente se tramitaba en cada oficina por personal perteneciente al grupo C (administrativo), quien realizaba la propuesta de resolución que luego se confirmaba.
- En alguna oficina, el cambio de domicilio se trataba como una nueva solicitud (revisión de todos los requisitos, documentación...) aunque sin suspensión de pago.

### **Valoración de Lanbide sobre las cuestiones transmitidas**

En el escrito de respuesta a las anteriores cuestiones transmitidas, Lanbide confirmó, en general, lo indicado por esta institución. Comenzaba el escrito indicando que la información era de alto valor y debía tenerse en cuenta y que *“coincide en gran medida con la propia percepción del personal del área de Renta de Garantía de Ingresos de Lanbide y de su responsable”*. Señalaba que el modelo por el que había apostado Lanbide exigía de un soporte adecuado desde los servicios centrales, tanto para asistencia a consultas como para el control del trabajo realizado.

Sobre la sensación de falta de comunicación, se reconocía la dificultad de implantación de este modelo organizativo y se confirmaba que el personal carecía de experiencia previa. Procedía del que tenía Lanbide antes de las transferencias y de las bolsas de técnicos/as y administrativos/as, en noviembre de 2011. El personal procedente de las bolsas fue: 19 técnicos (13 en servicios centrales que se suman a 4 de plantilla previa, más 6 para tramitación de recursos y atención a la oficina del Ararteko) y 137 administrativos para tramitación, orientación para la activación del empleo y refuerzo en servicios centrales.

En cuanto a la formación del personal, se indicaba que se habían impartido cerca de 20 cursos, de iniciación y de profundización en la tramitación (estos últimos, en mayo y junio). También hubo cursos sobre habilidades de comunicación y unas jornadas sobre suspensiones y extinciones de oficio, al hilo de la circular en esa materia, de mayo 2012.

Sobre la documentación distribuida por correo electrónico y disponible en la intranet, se reconocía que había sido profusa y que era preciso revisar si su presentación y organización era la más adecuada. Esta documentación fue la siguiente:

- Circulares de fijación de criterios, en marzo, mayo y, recientemente, en noviembre.



- Monográficos (5) sobre: unidades de convivencia; recursos y patrimonio; requisitos y hacer valer los derechos; empadronamiento, vivienda y alojamiento y, por último, sobre documentos de identidad y residencia.
- Manuales de gestión y de guías de procedimiento y documentación en los procedimientos.

Sobre la asistencia en consultas, se indicaba que, en primera instancia, las atendía el Servicio de Atención al Usuario y que aquellas que no podía resolver las pasaba a servicios centrales, pero estas últimas debían limitarse a los casos urgentes. Como alternativa, se disponía de buzones de correo electrónico: uno para incidencias relacionadas con la nómina y otro para otro tipo de peticiones.

También se indicaba que en las visitas que posteriormente habían realizado a las oficinas, se detectó claramente la necesidad de establecer reuniones periódicas de coordinación, tal como se indicaba también en nuestro informe. Se habían establecido reuniones mensuales con las personas que realizan funciones de coordinación de RGI en cada oficina, que se habían identificado como tales. Esta práctica iba a dar comienzo en octubre pasado.

#### **En conclusión:**

- Lanbide compartía la percepción de esta institución sobre la sensación de las oficinas de “lejanía” de servicios centrales y que las primeras reclamaban mayor accesibilidad y contacto con los segundos. Estaban intentando poner medios para solucionar y mejorar el soporte.  
-Las dotaciones de personal en servicios centrales eran significativamente menores que las que había en las diputaciones y, además, sin experiencia previa, lo que suponía una dificultad. Lanbide añadía que *“es posible que la carga de trabajo incida en la seguridad con la que se ejecuta el trabajo y tal vez Lanbide y el Gobierno deban revisar las dotaciones de personal con el que Lanbide debe atender un servicio de esta magnitud y complejidad”*.

### 3. FASE DE RESOLUCIÓN Y DE RECURSO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Las resoluciones de las solicitudes **se retrasan** más allá de los seis meses en muchas ocasiones. En un principio las personas tenían conocimiento de la concesión por el ingreso de la prestación en la cuenta bancaria. En este momento, se procede a comunicar la resolución, aunque con retraso y no en todas las ocasiones. Esta resolución debería contener las obligaciones que las personas que integran la unidad de convivencia deben cumplir para mantener su derecho a la prestación y las consecuencias de su incumplimiento. Igualmente, debería contener la vigencia de la concesión, de cara a solicitar a tiempo la renovación.

Se nos ha informado de la existencia de una cantidad considerable de expedientes (miles), abiertos en los primeros meses de gestión de la RGI por parte de Lanbide, o bien trasladados desde los ayuntamientos y diputaciones, que fueron cerrados sin resolución, bastando una “propuesta de resolución” generada por el aplicativo informático. El motivo para ello, parece ser la imposibilidad, circunstancia al parecer corregida a día de hoy, por parte del mencionado aplicativo de generar resoluciones. Consecuentemente, a falta de resolución, no se han remitido notificaciones. Entendemos que este proceder ha generado numerosas situaciones de gran indefensión. Parece ser que este modo de proceder ya ha finalizado.

En la **fase de recurso** se presenta con carácter general un grave problema, muy ligado a las deficiencias observadas en la notificación de resoluciones. Al no haber recibido escrito de resolución alguno, las personas afectadas, tras informarse, siquiera de forma aproximada, de cuál es el motivo de la resolución a recurrir (en ocasiones se les facilita un *pantallazo* del expediente, pero esto depende del buen hacer del personal de Lanbide), interponen recursos “a ciegas”.

Son muchas las personas que, en este sentido, nos hablan **de información confusa** por parte de Lanbide; al parecer es habitual que se indique a las personas afectadas que el recurso no es posible hasta que se produzca la notificación, por lo que han de esperar (en la mayoría de ocasiones varios meses) hasta recibir la carta con la resolución para poder interponerlo. En todo caso, aun con la resolución en la mano, es muy difícil elaborar un recurso eficaz, pues la **motivación** es, con carácter preocupantemente general, cuando menos, incompleta, si no totalmente confusa o contradictoria. A esto hay que añadir que en ninguna resolución (de reconocimiento, denegación, modificación, suspensión o extinción de RGI) hemos observado una sola referencia **a los hechos y los fundamentos de derecho**. No se menciona el hecho concreto que ha llevado a la aplicación de la previsión legal lo que dificulta aún más la interposición del recurso. Ejemplos de motivos de suspensión en los que no se hace referencia al hecho concreto son: “No

presentación de toda la documentación correctamente” (pero no se señala el documento concreto que no se ha presentado) o bien “No comparecer ante la Administración cuando sea requerido”, (sin señalar la fecha en que la persona fue citada y no se presentó a la cita, ni si fue notificada eficazmente) o “incumplimiento de alguna de las obligaciones...” (sin indicar cuál).

Esto puede generar graves situaciones de indefensión que, entendemos, podrían llegar a suponer la anulación de la resolución en la vía judicial: artículo 54.1.a de la Ley RJP-PAC, *“Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos”*.

Las personas afectadas están solicitando **copia del expediente** para conocer los hechos que han dado lugar a la denegación de la prestación o a la suspensión de la prestación. Según la información que tenemos Lanbide no está dando copia de todo el expediente, en concreto de la información remitida por la Diputación Foral. Esto genera problemas si la información que no se facilita es la que ha servido de base para tomar la decisión.

En los casos de suspensión, se nos ha informado que hay un importante retraso en la resolución de los recursos, siendo más eficaz que la persona solicite la reanudación.

El problema es que esta reanudación **no se hace de oficio** (aunque la normativa también la prevé) **sino a instancia de parte**, incluso en los casos en los que se reconoce que las circunstancias que motivan la suspensión han decaído. Sería importante que se agilizará la resolución de los recursos y que se informara a las personas a las que se les ha suspendido la prestación de su derecho a solicitar la reanudación mientras se resuelve su recurso.

Por último, nos parece igualmente muy preocupante que, según la información que tenemos, una vez que se estima un recurso, que da lugar a unas consecuencias económicas, se tarda varios meses en abonar la cantidad correspondiente por el retraso que implica la realización de los trámites previos, (como es grabar en el aplicativo, etc.).

## 4. PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN, REANUDACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

### 4.1. Procedimiento de suspensión

Con carácter general, nos remitimos a nuestra Recomendación General 9/2011, de 29 de noviembre, *sobre las consecuencias de la aplicación de la suspensión del derecho a la Renta de Garantía de Ingresos y a la Prestación Complementaria de Vivienda*.

Las carencias detectadas en este ámbito son varias, aunque destacaríamos, con carácter general, la falta de respeto **al principio de audiencia**. En la mayoría de los casos que hemos conocido, las personas afectadas saben de la suspensión cuando comprueban el impago de la nómina del mes correspondiente, generando así situaciones de gran indefensión.

La mayoría de casos que hemos conocido se rigen por las mismas pautas. En general, se suspende el abono de la prestación antes de que llegue la comunicación del inicio del procedimiento de suspensión, si es que ésta se llega a remitir: hemos conocido casos en los que la fecha del escrito de notificación de la apertura de expediente otorgando un plazo para presentar las oportunas alegaciones es posterior a la efectiva suspensión de los abonos (de hecho, conocemos algún caso en el que la fecha de convocatoria al trámite de audiencia es posterior a la de la resolución suspensiva). Últimamente hemos detectado una nueva práctica, consistente en **la suspensión del abono de la prestación sin iniciar ningún procedimiento de suspensión, resolviendo directamente suspender el derecho a dicha prestación**.

Se suspende el abono de la prestación en, al parecer, todos los supuestos cuando las medidas provisionales no están previstas para que se apliquen en todas las ocasiones. Esta suspensión se puede prolongar más allá de los tres meses previstos por la normativa, confundiendo de facto la suspensión cautelar (artículo 48 del Decreto 147/2010) con la firme (artículo 43 del Decreto 147/2010). Es importante recordar que al no haber audiencia previa, las personas afectadas por la suspensión (sea cautelar, sea firme) no tienen medio alguno de evitarla, al desconocer el inicio del procedimiento de suspensión (esto es, cuándo se va a iniciar, aunque ahora, como hemos mencionado anteriormente, no se incoa ningún procedimiento de suspensión sino que se resuelve directamente suspender la prestación) y, en consecuencia, no pueden presentar las oportunas alegaciones. La indefensión que este proceder genera está fuera de toda duda.

Creemos que una de las razones por las que se produce este problema, es **la confusión actualmente existente entre la pérdida de requisitos y el incumplimiento de obligaciones**. El art. 43 del Decreto 147/2010 no diferencia entre una suspensión que tiene como causa un incumplimiento de una obligación, con una suspensión que tiene como causa una pérdida de un requisito y prevé en ambos casos la suspensión del derecho a la prestación. En nuestra opinión hay mucha diferencia entre el incumplimiento de una obligación y la pérdida o incumplimiento de los requisitos.

Entendemos que cuando **se incumple una obligación se debería acudir al régimen sancionador** (art. 99 y ss. Ley 18/2008), en el caso de que se sigan cumpliendo los requisitos para ser beneficiario de la prestación.

No conocemos ni un solo caso de aplicación de dicho régimen.

Otro grave problema es el de la **motivación**, que por lo general, como hemos indicado al referirnos a la fase de resolución y recurso, es o bien incompleta o directamente confusa. Esto, unido a la falta de audiencia, está creando unas situaciones en las que no puede haber duda alguna acerca de la grave indefensión que se genera.

Por otro lado, a menudo no está clara la fecha de efectos en las resoluciones de suspensión. Conocemos casos en los que la interrupción de los abonos se produce en una fecha, pero cuando se recibe el escrito de resolución se indica una fecha distinta. Así, nos ha sucedido tener en nuestras manos un escrito de resolución entregado por la persona que ha reclamado y comprobar que desde Lanbide se nos indica que la resolución tiene fecha distinta, que es la que consta, al parecer, en su "aplicativo informático".

Aun no hemos conocido muchos casos de reclamación de indebidos, pero, sin duda, esta confusión con la determinación de la fecha de efectos de las suspensiones (o, en su caso, cualquier otra resolución cuyo contenido genere este tipo de deuda), puede crear problemas a la hora de establecer las cuantías de las deudas por este concepto. En este sentido es especialmente importante cumplir con todas las garantías otorgadas por el ordenamiento jurídico, incoando nuevos expedientes para la reclamación de estas deudas, tal como prevé la normativa.

El artículo 45.2 del Decreto 147/2010 prevé unos supuestos en los que la duración de la suspensión está delimitada cronológicamente; a pesar de ello, las suspensiones motivadas por las causas a las que hace alusión el referido precepto tienen en la práctica una duración indeterminada, sin que se aplique lo indicado en dicho artículo. En este sentido, en una reunión tenida con responsables de Lanbide, se nos indicó que estos casos iban a ser especialmente tenidos en cuenta por el aplicativo informático, procediéndose a la reanudación de las prestaciones

suspendidas por las causas expresadas en el 45.2 del Decreto 147/2010 de manera automática, sin que fuese necesario realizar trámite alguno al respecto. De haberse puesto en práctica, esta solución habría evitado la generación de muchas situaciones de angustia a las personas afectadas, así como aligerado la carga de trabajo a los tramitadores de Lanbide.

#### 4.2. Procedimiento de reanudación

En todos los casos conocidos, la reanudación tras una suspensión es una verdadera incógnita, generando igualmente situaciones de gran indefensión. La duración de las suspensiones es indeterminada incluso, como se acaba de indicar, en aquellos casos en los que el ordenamiento jurídico establece una duración preestablecida. Según el art. 46 del D.147/2010, la reanudación tras el decaimiento de las causas que motivaron la suspensión se producirá “de oficio o a instancia de parte”, pero **en la práctica son los interesados quienes han de promoverla en todos los casos**, con los efectos señalados más arriba.

Si este problema con la reanudación de los abonos de RGI se da en los supuestos de duración tasada por la normativa, en el resto de casos se agudiza. Si bien la normativa prevé, con carácter general y salvo los casos de duración delimitada, que la reanudación se produzca una vez que las causas que motivaron la suspensión hayan decaído, en la práctica lo que se hace es **reiniciar el proceso de solicitud**. Es decir, Lanbide no se limita a comprobar la desaparición de la causa que motivó la suspensión, sino que exige de las personas afectadas que vuelvan a entregar de nuevo toda la documentación, reiniciando de facto el procedimiento de solicitud. Incluso, si Lanbide considera que la persona interesada no ha aportado toda la documentación en el plazo requerido (10 días), se le da por desistido y se archiva el expediente, sin que se proceda a la reanudación.

En general, es habitual que se exija solicitar una cita para proceder, a su vez, a la entrega de la solicitud de reanudación, lo que alarga la suspensión de forma antinatural, dado el largo plazo existente entre la fecha de solicitud y la cita propiamente dicha (conocemos supuestos de hasta TRES MESES). Entendemos, en cualquier caso, que en estos supuestos no tendría que ser necesaria la cita previa: se entregaría la solicitud y, de ser necesario, se requeriría a la persona afectada la entrega de la oportuna documentación a los únicos efectos de comprobar el decaimiento de las causas de suspensión.



### 4.3. Procedimiento de renovación

La normativa (art. 23.1 de la Ley 18/2008) impone la obligación a Lanbide de **remite un escrito** recordando a las personas titulares de RGI el cumplimiento del plazo para el que fue reconocida la prestación con tres meses de antelación a dicha fecha. De hecho, en relación con la extinción del derecho por vencimiento de este plazo, el artículo 49b del Decreto 147/2010 vincula la extinción en estos casos con la remisión del escrito recordatorio. Que nosotros sepamos, este tipo de escrito no se remite, lo que podría suponer que las extinciones por agotamiento de la RGI adolecen de un grave defecto.

## 5. DISCREPANCIAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA

En la tramitación de algunas quejas se han producido discrepancias en la interpretación de la normativa, que afectan a los requisitos para ser titular de la RGI, a la consideración como pensión de la prestación por hijo a cargo y a la consideración de los préstamos como ingresos atípicos.

### 5.1. Requisitos para ser titular de la RGI

#### 5.1.1. Acreditación de la residencia efectiva

El art. 9.2 del Decreto 147/2010 establece, entre los requisitos para ser titular de la prestación, estar empadronado y tener la residencia efectiva en el municipio en el que se solicita la prestación, a la fecha de presentación de la solicitud y durante el periodo de percepción de la prestación.

La manera en la que se debe acreditar la residencia efectiva no consta en la normativa, **no ha habido tampoco ningún desarrollo reglamentario**. Se incorporó este nuevo requisito porque se habían dado casos de personas que no residían en el domicilio en el que constaban inscritos en el padrón. No obstante, creemos que se está haciendo una interpretación no adecuada que restringe los derechos de las personas.

A juicio de esta institución, la inscripción en el padrón en un domicilio es una prueba de que tiene la residencia efectiva en dicho domicilio. Tal y como señala la jurisprudencia, la inscripción en el padrón es una presunción *iuris tantum* de la realidad de la residencia en dicho domicilio, **pero cabe prueba en contrario**. Solamente en el caso de que haya indicios que acrediten que la persona no vive en el municipio que consta en el padrón cabría entender que el domicilio que consta en el padrón no es en el que reside. Con la regulación actual no cabe considerar que la persona tenga que presentar, además de la inscripción en el padrón, otros documentos que justifiquen la residencia efectiva. **La normativa únicamente prevé que se adjunte la certificación de la inscripción en el padrón sin que señale los requisitos y la documentación que debe aportar para acreditar la residencia efectiva.**

Entendemos que la previsión legal de exigir, además de la inscripción en el padrón, la residencia efectiva, tiene como fundamento evitar que una persona que esté inscrita en el padrón y no tenga residencia efectiva pueda ser beneficiaria de una prestación. En estos casos cuando la Administración tiene pruebas suficientes de que no coincide el padrón con su domicilio puede denegar o suspender la prestación, **pero ello no puede llevar a tener que acreditar en todos los expedientes**



la residencia efectiva, o bien a entender que no se acredita la residencia efectiva porque se ha viajado fuera de la Comunidad Autónoma durante un periodo breve de tiempo.

Según los criterios establecido por Lanbide el 6 de noviembre de 2012, los titulares y beneficiarios que trabajan, tienen derecho a salir de la CAE 30 días al año, independientemente del número de viajes, previa comunicación en Lanbide. Los que no trabajan tienen derecho a salir de la CAE por un periodo máximo de 15 días. **Si supera el periodo máximo autorizado se pierde la residencia efectiva.** Es decir, tendrían que esperar 3 años para hacer de nuevo una solicitud. Este criterio no se está utilizando únicamente cuando se es titular sino también **cuando se solicita la prestación**, por lo que un viaje con anterioridad a solicitar la prestación de RGI conlleva tener que computar de nuevo los tres años previos de empadronamiento.

La normativa actual no tiene ninguna previsión con relación a esta cuestión, cuando está dando lugar a consecuencias tan graves. **Sería, por tanto, necesario que hubiera una previsión normativa al respecto. En todo caso, si además de la inscripción en el padrón, se va a exigir acreditar la residencia efectiva se debería comunicar con antelación a las personas titulares y beneficiarias que debe informar a Lanbide si van a hacer un viaje, y las consecuencias que implica su duración.**

En el análisis de las quejas hemos comprobado que se han suspendido prestaciones o no se han concedido o no se ha reanudado o renovado porque la persona ha dejado de cumplir el requisito de acreditar la residencia efectiva por haber viajado fuera de la Comunidad por espacio de un mes o por menos tiempo, o por no presentar, además del padrón municipal, documentos que acreditan su residencia todos los meses. Además de suspender la prestación, no concederla, etc., les han señalado que tienen que estar tres años continuados en la Comunidad Autónoma del País Vasco para volver a cumplir los requisitos. Pero, como hemos dicho, la normativa no especifica **cuándo no se acredita el requisito de la residencia efectiva (salvo con el padrón)**, por lo que entendemos que la interpretación que se está haciendo es discrecional y muy restrictiva.

En opinión de esta institución la exigencia de no viajar fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco con antelación a solicitar la prestación por un periodo de 15 días es excesiva, y se ha impuesto mediante una circular interna, que no puede ser fuente de nuevas obligaciones que no contemple la normativa de aplicación. También nos parece excesiva la previsión de suspender la prestación y considerar que se deja de cumplir el requisito, de tal manera que para cumplir el requisito deberían transcurrir de nuevo tres años. **Nos parece más adecuado que la falta de comunicación de dicha obligación (una vez que conste reglamentariamente) conlleve una sanción, sin que ello implique que se rompa la continuidad de la**

**residencia efectiva.** Insistimos en que la manera de acreditar la residencia efectiva según la normativa que rige esta prestación y el ordenamiento jurídico es mediante la inscripción en el padrón.

Es necesario por tanto que se modifique la normativa y se incorpore la obligación de comunicar con antelación cualquier viaje fuera de la CAPV. Así mismo, que conste expresamente **cuándo se considera que no se acredita la residencia efectiva**, es decir, cuánto tiempo una persona puede estar fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco y no romper por ello la continuidad de la residencia efectiva, siempre que mantenga la inscripción en el padrón (el plazo de 15 días nos parece muy escaso). También deberían constar los documentos que se deben presentar para acreditar la residencia efectiva, si se van a pedir por Lanbide. Igualmente, sería de interés fijar la posibilidad de exceder el tiempo establecido, con un límite, cuando haya causas justificadas y debidamente acreditadas para ello (enfermedad grave, fallecimiento... de un familiar próximo; realización de gestiones ineludibles, etc. Mientras no haya un cambio normativo, en opinión de esta institución, no cabría entender que existe esta obligación, y menos aún, que se rompe la continuidad del tiempo de residencia de cara al cumplimiento de los requisitos para solicitar la RGI o para mantener los requisitos como titular o beneficiario de la misma. Dicha interpretación está provocando perjuicios muy graves sin un soporte legal adecuado.

En el caso de la prestación de desempleo, la normativa prevé 15 días, aunque el TS en una sentencia reciente (nº 7817/2012, de 18 de octubre) que unifica doctrina, ha señalado que los beneficiarios de prestaciones por desempleo pueden viajar al extranjero hasta tres semanas sin perder el derecho a cobrar la prestación de desempleo, aunque el abono de la prestación quedaría suspendido hasta su regreso al país.

#### 5.1.2. Unidades de convivencia especiales

En el art. 5.2 c) del Decreto 147/2010 se regulan las unidades de convivencia especiales. En el caso de personas con menores de edad a su cargo o adultas que cuenten con una calificación de discapacidad igual o superior al 45% o con una calificación de dependencia se prevé que la condición de unidad de convivencia diferenciada de la unidad de convivencia en cuyo domicilio reside podrá mantenerse por un periodo máximo de doce meses, excepcionalmente prorrogable por un nuevo periodo de doce meses.

La normativa anterior (Decreto 198/1999, de 20 de abril, art. 4, apartados 2 y 3) no establecía una limitación en el tiempo para estas situaciones, salvo la derivada de alcanzar la mayoría de edad. En nuestra opinión el tiempo de un año, prorrogable por otro año, es muy escaso. Los menores siguen requiriendo

atención y satisfacer sus necesidades tras uno o dos años. Esta previsión afecta fundamentalmente a personas que tienen dificultad para encontrar una vivienda y residen con otros familiares, por lo que nuestra propuesta sería que se **ampliara el plazo y que se comunicara con antelación suficiente a las personas a las que afecta para preparar su salida de la vivienda**. Igualmente, que se incluya esta causa de extinción en el art. 49 del Decreto 147/2010).

Por otro lado se echa de menos una previsión que establezca una **prioridad** en los casos en los que las personas cumplan diversos requisitos simultáneamente o si cabe que una misma persona pueda cumplir en diferentes momentos dichas circunstancias, como son, ser víctima de violencia de género, haberse divorciado y tener hijos, o si al cabo de un tiempo puede encontrarse de nuevo en esa misma situación. En estos casos, en nuestra opinión, debería aplicarse el supuesto más favorable porque se trata de situaciones de enorme vulnerabilidad.

También falta una previsión en determinadas situaciones como, por ejemplo, una madre con hijos que ha vivido con sus padres. Luego vivió con su nuevo compañero, del que al de un tiempo se separa, y acude de nuevo a casa de sus padres con sus hijos. En estos casos se está denegando porque con anterioridad (hacía 10 años) había vivido con sus padres. En nuestra opinión en estos supuestos cabría aplicar la excepción prevista en el caso de separación, pero en todo caso habrá pasado un tiempo razonable para entender que se podría de nuevo aplicar la excepción por hijo a cargo.

Se trata de situaciones muy excepcionales. Nos parece que debería haber una reflexión con relación a la regulación actual que valore el tiempo previsto, la posibilidad de volver a encontrarse más adelante en la misma situación y la realidad de que se den conjuntamente diferentes supuestos especiales.

#### 5.1.3. Personas inmigrantes o que mantienen una relación análoga a la conyugal y viven separadas

Se trata de la previsión relativa a la constitución como unidad económica de convivencia independiente de personas que viven solas, cuando se trata de personas inmigrantes, y su cónyuge o persona con la que mantenga una forma de relación permanente análoga a la conyugal no reside en territorio español, art. 5.1 a) Decreto 147/2010.

Estas personas, en su gran mayoría, han salido de sus países de origen huyendo de situaciones de violencia, aunque no tengan reconocida la condición de refugiadas, o por razones de supervivencia y/o con un proyecto migratorio.

La normativa que rige la entrada y residencia en España es la Ley Orgánica de derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre y el reglamento de desarrollo, aprobado por el RD 557/2011. Esta normativa **obliga a las personas extranjeras a solicitar a la Administración General del Estado autorización para entrar, residir, trabajar, o reagrupar al cónyuge que vive en el país de origen.**

Los requisitos para lograr dichas autorizaciones son difíciles de obtener. El hecho de que un cónyuge viva en España y otro cónyuge en el país de origen no suele ser debido a una voluntad de ambos cónyuges de vivir separados sino que tiene que ver, en general, con la normativa señalada anteriormente, que es muy **restrictiva**. Además, puede ocurrir que haya de facto una separación, pero por la complejidad de los trámites no se haya tramitado (habría que aportar documentación legalizada del país de origen, conocer el domicilio de la pareja, etc.).

La posibilidad de reagrupación familiar del cónyuge que reside en el país de origen depende del cumplimiento de unos requisitos legales y de la concesión de la autorización para reagruparse por parte de Administración General del Estado. En base a dicha normativa, la persona extranjera que reside en España, para obtener la autorización para reagrupar al cónyuge que vive en el país de origen, debe encontrarse en situación administrativa regular y acreditar ingresos económicos suficientes para mantener a la familia y un alojamiento adecuado, art. 52 y siguientes de Reglamento señalado anteriormente. Estos requisitos son difíciles de cumplir, por lo que muchos cónyuges que han solicitado la autorización para reagrupar al otro cónyuge **no la han obtenido**. En la práctica, si las personas que solicitan la reagrupación familiar se encuentran en situación de desempleo o son titulares de ayudas no cumplen los requisitos para reagruparse<sup>3</sup>, en este último

---

<sup>3</sup>“**Artículo 54.**

*1. El extranjero que solicite autorización de residencia para la reagrupación de sus familiares deberá adjuntar en el momento de presentar la solicitud de dicha autorización la documentación que acredite que se cuenta con medios económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, incluyendo la asistencia sanitaria en el supuesto de no estar cubierta por la Seguridad Social en la cuantía que, con carácter de mínima y referida al momento de solicitud de la autorización, se expresa a continuación, en euros, o su equivalente legal en moneda extranjera, según el número de personas que solicite reagrupar, y teniendo en cuenta además el número de familiares que ya conviven con él en España a su cargo:*

*a) En caso de unidades familiares que incluyan, computando al reagrupante y al llegar a España la persona reagrupada, dos miembros: se exigirá una cantidad que represente mensualmente el 150% del IPREM.*

*b) En caso de unidades familiares que incluyan, al llegar a España la persona reagrupada, a más de dos personas: una cantidad que represente mensualmente el 50% del IPREM por cada miembro adicional.*

*2. Las autorizaciones no serán concedidas si se determina indubitadamente que no existe una perspectiva de mantenimiento de los medios económicos durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud. En dicha determinación, la previsión de mantenimiento de una fuente de*

caso porque no se computan los ingresos provenientes del sistema de atención social.

Lanbide aceptó nuestra recomendación de hacer una interpretación favorable de la previsión normativa recogida en el art. 5.1 a), apartado 4 del Decreto 147/2010, de tal manera que en los casos en los que la persona cumpla todos los demás requisitos para ser beneficiaria de la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos y la Administración General del Estado haya denegado la autorización administrativa para reagrupar al cónyuge no se le extinga o se le deniegue la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos. También en los casos de personas refugiadas.

No obstante, según los criterios de Lanbide aprobados el 6 de noviembre, **no se aplica dicho criterio** sino que se extingue irremediamente a los dos años, aunque no haya podido reagrupar a su cónyuge por los anteriores motivos.

---

*ingresos durante el citado año será valorada teniendo en cuenta la evolución de los medios del reagrupante en los seis meses previos a la fecha de presentación de la solicitud.*

*En caso de que la solicitud de autorización de residencia por reagrupación familiar se presente de forma simultánea a la de renovación de la autorización de la que sea titular el reagrupante, la comprobación de la evolución de los medios de éste en los seis meses previos a la fecha de presentación de la solicitud será realizada de oficio por la Oficina de Extranjería.*

*3. La exigencia de dicha cuantía podrá ser minorada cuando el familiar reagrupable sea menor de edad, cuando concurren circunstancias excepcionales acreditadas que aconsejen dicha minoración en base al principio del interés superior del menor, según lo establecido en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y se reúnan los restantes requisitos legales y reglamentarios para la concesión de la autorización de residencia por reagrupación familiar.*

*Igualmente, la cuantía podrá ser minorada en relación con la reagrupación de otros familiares por razones humanitarias apreciadas en relación con supuestos individualizados y previo informe favorable de la Dirección General de Inmigración.*

**4. No serán computables a estos efectos los ingresos provenientes del sistema de asistencia social, pero sí los aportados por el cónyuge o pareja del extranjero reagrupante, así como por otro familiar en línea directa en primer grado, con condición de residente en España y que conviva con éste.**

*5. Sin perjuicio de la presentación de cualquier documento o medio de prueba que, ajuicio del solicitante, justifique la disposición de los medios, podrá aportar la siguiente documentación:*

*a) En caso de realizar actividad lucrativa por cuenta ajena:*

*1º. Copia del contrato de trabajo.*

*2º. Declaración, en su caso, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al año anterior. Dicha declaración será la correspondiente al penúltimo año en el caso de que no haya expirado el plazo para presentar la correspondiente a la última anualidad.*

*b) En caso de realizar actividad lucrativa por cuenta propia:*

*1º. Acreditación de la actividad que desarrolla.*

*2º. Declaración, en su caso, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al año anterior. Dicha declaración será la correspondiente al penúltimo año en el caso de que no haya expirado el plazo para presentar la correspondiente a la última anualidad.*

*c) En caso de no realizarse ninguna actividad lucrativa en España: cheques certificados, cheques de viaje o cartas de pago o tarjetas de crédito, acompañadas de una certificación bancaria de la cantidad disponible como crédito de la citada tarjeta o certificación bancaria. (...)"*

Entre las situaciones que hemos visto más dramáticas han sido las de familias mono parentales con menores a cargo. En estos casos otra posibilidad sería aplicar el art. 5.2 c) del Decreto 147/2010 con carácter prioritario.

Nos parece importante que se haga una **reflexión** sobre los efectos que está teniendo esta previsión legal en la situación de las personas inmigrantes. Su situación es muy diferente a la de las personas autóctonas, quienes tienen libertad de movimiento. Las personas extranjeras deben cumplir unos requisitos para entrar, residir y reagrupar a su cónyuge. La posibilidad de convivencia no es igual. La normativa prevé una excepción de dos años en el caso de las personas inmigrantes pero tras el transcurso de ese plazo sigue siendo difícil de cumplir el requisito de convivencia.

#### 5.1.4. Personas que residen en centros residenciales o que se encuentran en prisión

El art. 9 del Decreto 157/2010, sobre los requisitos para acceder a la RGI, señala:

Apartado 5: “No ser usuarias, ni en el momento de la solicitud ni durante la instrucción del expediente, de una plaza de servicio residencial, de carácter social, sanitario o sociosanitario, con carácter permanente y financiada total o parcialmente con fondos públicos”.

Apartado 6: “No encontrarse en prisión ni en el momento de la solicitud ni durante la instrucción del expediente”.

La cuestión que se nos plantea es que la RGI no se destina únicamente a los gastos asociados a las necesidades básicas, en su sentido más estricto, sino también a otros gastos, **como los derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral**. Nos referimos a personas en muy distinta situación.

Por una parte, hay personas que se encuentran en un centro residencial, centro de acogida, pisos tutelados, etc. porque están siguiendo un proceso de inclusión social o laboral, que puede incluir un proceso de formación. Estas personas suelen tener cubierta la manutención y el alojamiento, pero necesitan una cierta cantidad disponible para desenvolverse (cogen transporte público, acuden a cursos, hacen vida social, compran material para su formación y desarrollo personal (libros...) etc. Todo esto resulta necesario para avanzar y/o afianzar su integración social y laboral. Para eso, estas personas precisan disponer de cierta cantidad de dinero. Los convenios entre las entidades sociales y las Administraciones Públicas no contemplan esta cuestión.

Por otra, se encuentran las personas que están cumpliendo una pena de privación de libertad (en tercer grado) que les permite salir de la prisión e iniciar un proceso



de inclusión social o laboral. Al igual que las señaladas en el apartado anterior, precisan de cierta cantidad para su proceso de inclusión social y/o laboral.

Todas ellas, son personas que tienen cubiertas las necesidades más básicas, pero no otros gastos que consideramos necesarios **y que la normativa prevé**. Si dispusieran de la RGI, se podría descontar el valor de los gastos cubiertos en los centros o en la prisión y disponer de la diferencia. Un ejemplo de esto son las personas que cobran la pensión no contributiva y están cumpliendo condena en prisión. A estas personas se les descuenta una cantidad, que se estipula anualmente, en concepto de habitación y alimentación, y se les permite disponer de la diferencia. Sobre esta cuestión, a modo de ejemplo, citamos dos sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Social: la nº 6227/2010, de 29 de setiembre, y la nº 304/2011, de 17 de enero.

#### 5.1.5. Extinción del derecho a la RGI o no reconocimiento del mismo en el caso de personas que son titulares de bienes inmuebles, distintos de la vivienda habitual

Este requisito se añadió en la Ley 18/2008, art. 16 y art. 9. 3 del Decreto 147/2010: *“No disponer de ningún bien inmueble, a excepción de la vivienda habitual, siempre que la misma no tenga valor excepcional, en los términos que se determinan reglamentariamente”*. En el Decreto, además, se exceptúa el inmueble o parte del inmueble en el que se realizan actividades por cuenta propia que constituyen una fuente de ingresos de la unidad de convivencia.

En el análisis de las quejas hemos visto que se han denegado o extinguido, en su caso, prestaciones por disponer de un bien inmueble que tenía escaso valor, como es una tierra en una zona rústica que no genera ningún rendimiento o que no era liquidable por la situación actual del mercado. Hemos recomendado a Lanbide que en el cambio normativo se haga una **previsión** en estos casos porque nos parecía que se estaban produciendo situaciones injustas cuando los bienes eran de escaso valor y difícil realización. Además, el tratamiento que se da en la normativa a la tenencia de recursos económicos líquidos es muy diferente al de la propiedad de inmuebles. El límite es muy superior en el caso de que la persona cuente con dinero en una cuenta corriente, como se analiza en el apartado 6.3.

En este supuesto y ante la imposibilidad de materializar la venta de este segundo inmueble, se da la paradoja de que incluso la cesión gratuita o donación a un tercero se interpreta como la renuncia a un derecho de contenido económico y puede generar igualmente la denegación de la solicitud de RGI.

## 5.2. Personas que perciben la prestación “asignación por hijo a cargo”, de la Seguridad Social, y solicitan la RGI

La Ley 18/2008, en su art. 9, sobre la unidad de convivencia, señala algunas de carácter excepcional, en su apartado 2, y entre ellas indica: *“a) Personas beneficiarias de pensiones contributivas o no contributivas de vejez, invalidez o viudedad, junto con su cónyuge o persona unida a ellas por relación permanente análoga a la conyugal y las personas que dependan económicamente de ellas”*. Esto mismo indica el artículo 5.2, apartado a) del Decreto 147/2010.

Las prestaciones o pensiones que se consideran incluidas en dicho precepto se recogen en la Circular 1: unidades especiales de pensionistas, de 30 de mayo de 2011, que señala las prestaciones o pensiones que se entenderán incluidas en el art. 9.2.a) de la Ley 18/2008. Entre ellas, figura: *“Prestación por hijo a cargo discapacitado con un grado superior al 65%, mayor de 18 años, tanto si la persona discapacitada es la titular de la asignación como si no lo es por estar legalmente incapacitada”*. Este texto sustituyó a otro que figuraba en el punto 18, de la Circular 1/2009, de 7 de abril. La modificación se realizó como consecuencia de una intervención de oficio del Ararteko.

Sin embargo, la aplicación de esa circular (30.5.2011) ha presentado **numerosos problemas** desde su inicio, debido a los términos en que está redactada; en concreto a la inclusión del término “titular” de la asignación, en vez de beneficiario o causante de la misma, que es la idea que se quería plasmar. El problema radica en que **la Seguridad Social considera “titular” al solicitante de la prestación**, que es el padre o la madre de la persona con discapacidad, causante de la prestación. Esta última, la persona afectada, podrá ser beneficiaria.

La asignación por hijo/a a cargo está incluida en las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva (art. 181 y ss. del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS). En el apartado 1 de ese artículo se indica quienes serán beneficiarios y tendrán derecho a esta prestación; entre los requisitos, tener un hijo a cargo. El apartado 2 contempla otras situaciones para también poder ser beneficiario/a de la asignación; entre ellas, la de ser mayor de edad y mantener plena capacidad de obrar. Así indica el art. 182.2:

*“2. Serán, asimismo, beneficiarios de la asignación que, en su caso y en razón de ellos, hubiera correspondido a sus padres, aquellos huérfanos de padre y madre, menores de 18 años o minusválidos en un grado igual o superior al 65 por 100. Igual criterio se seguirá en el supuesto de quienes no sean huérfanos y hayan sido abandonados por sus padres, siempre que no se encuentren en régimen de acogimiento familiar, permanente o preadoptivo.*



*También serán beneficiarios de las asignaciones que en razón de ellos corresponderían a sus padres, los hijos minusválidos mayores de dieciocho años que no hayan sido incapacitados judicialmente y conserven su capacidad de obrar.”*

Como decimos, la palabra “titular” en la circular ha impedido su adecuada aplicación, pues todas las administraciones –las diputaciones, antes, y Lanbide, después- han realizado una interpretación literal del texto.

Desde que se aprobó dicha circular, hemos realizado numerosas gestiones con el Departamento con la intención de resolver este problema, pero no ha sido posible. Entendíamos que el problema era meramente terminológico y no material y así se nos indicaba. De hecho, Lanbide ha dictado dos circulares fijando criterios sobre la RGI en las que ha trata este caso, con un texto que compartimos, pues fija la atención en que se cobre la prestación y no en si se es o no titular de la misma. Nos referimos a las circulares de 20 de marzo y de 6 de noviembre, ambos de 2012 que sobre esta prestación señalan:

*“La circular (de 30.5.2011) establece que estas personas, a efectos de la RGI, serán consideradas UC especial de pensionistas, tanto si la prestación la cobran ellas como si la cobra su representante legal, es decir, su tutor o tutora judicial (puede ser su padre u otra persona) por estar legalmente incapacitada. Por tanto, se equipara la pensión no contributiva por invalidez con la prestación por hijo/a a cargo, mayor de 18 años con discapacidad, tanto si está o no legalmente incapacitado”.*

Parece que la circular de 6.11.2012 se ha modificado, al menos en este aspecto y, según el texto que nos ha aportado una persona, quedaría de la siguiente manera:

*“Por tanto, a partir de ahora consideramos UC pensionistas exclusivamente a dos colectivos:*

- los huérfanos que no sean titulares de la prestación por estar legalmente incapacitados*
- los huérfanos que sean los titulares de la prestación por hijo a cargo”*

Es decir, según esto, únicamente tienen derecho al complemento de pensiones de la RGI las personas causantes de la prestación por hijo a cargo que sean **huérfanas**, excluyendo a todas las que no lo sean. En vez de modificar el texto de la circular, como solicitábamos, se ha adaptado el criterio a ese texto. Realmente, no vemos justificación a esta medida ni entendemos las razones de la misma. Por el contrario, sí vemos una clara discriminación en el colectivo de personas causantes de esta prestación, pues la condición de huérfano no implica, necesariamente, una situación económica peor que la de quien no lo es. Esta

medida supone, como añade la nueva circular, suspender el complemento de la RGI a quienes lo estaban cobrando, al retirárseles la condición de unidad de convivencia especial.

Se nos informa que este reciente criterio se está aplicando en las oficinas de Lanbide, causando **gran desconcierto** entre las personas solicitantes y las asociaciones de personas con discapacidad, según nos indican.

Consideramos muy importante corregir esta situación de manera que la asignación denominada "prestación por hijo a cargo" para mayores de 18 años **se considere pensión, a efectos de la RGI, en todos los casos**, para no generar discriminación.

De aceptarse lo anterior, debería computarse esta prestación como ingreso, como se hace con todas las pensiones. Sin embargo esta prestación figura como "ingreso no computable" para las personas mayores de edad -art. 21.1.a) del Decreto 147/2010- por lo que habría que modificar ese aspecto en la norma.

### **5.3. Consideración de los préstamos como ingresos atípicos**

Lanbide considera la formalización de un préstamo con una entidad financiera como si fuera un ingreso atípico, art. 20.3 f) Decreto 147/2010, por lo que aplica el apartado 1 de ese artículo: se le computa ese importe durante los sesenta meses subsiguientes. En nuestra opinión, un préstamo -que hay que devolver- **no tiene la misma naturaleza** que un ingreso que no hay que devolver, como la lotería o una donación o herencia recibidas. Entendemos que ambos tipos de ingresos no son comparables y que merecerían un tratamiento diferente. Esta consideración afecta tanto a las solicitudes de RGI como a los titulares y beneficiarios de la RGI (implica la suspensión de la prestación y la obligación de devolver las cantidades percibidas).

### **III. PROPUESTAS DE CAMBIO NORMATIVO**

En la Disposición Final Primera de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, por la que se modifica la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos e Inclusión Social, se establece que en el plazo de los doce meses siguientes a la aprobación de esta ley, el Gobierno Vasco deberá dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y ejecución.

Han pasado ya los 12 meses sin que se haya modificado el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, adecuándolo a dicha ley.

Esta institución ha analizado la anterior normativa y quisiéramos trasladar las siguientes propuestas de cambio normativo concernientes a dicho decreto, dado que entendemos que es un momento adecuado para mejorar la normativa en vigor.

Las propuestas referidas al Decreto 147/2010, afectan principalmente a la figura de la suspensión del derecho a la RGI, y al procedimiento de reintegro de prestaciones indebidas. Asimismo le trasladamos consideraciones con relación a los límites patrimoniales existentes para ser beneficiario de la RGI. Somos conscientes de que en algunos casos se trata de propuestas de desarrollos reglamentarios de previsiones normativas que están en la propia Ley, pero hemos considerado de interés trasladarle nuestra opinión.

#### **1. SUSPENSIÓN DEL DERECHO A LA RGI**

Los art. 43 y siguientes del Capítulo V del Decreto 147/2010, Revisión, modificación, suspensión y extinción de la prestación, regulan la suspensión del derecho a la RGI.

Las causas legales de suspensión son: el incumplimiento de los requisitos para ser perceptor de la prestación (art. 43.1), el incumplimiento de las obligaciones (art. 43.2) y el concurso de más de una infracción (art. 43.3). Cualquiera de estas causas da lugar a la suspensión de la prestación. La normativa no hace ninguna graduación ni diferenciación entre una conducta u otra, es decir, si se trata de un incumplimiento de una obligación (como por ejemplo, no comunicar un cambio de domicilio en 15 días) o la pérdida o incumplimiento de requisitos para ser perceptor de la prestación (como es la percepción temporal de nuevos ingresos por encima de los límites máximos previstos). “El desvalor” de la conducta es sustancialmente diferente en un caso y en el otro. En nuestra opinión, la suspensión del derecho a la prestación en el caso de incumplimiento de obligaciones es desproporcionada si la unidad de convivencia continúa cumpliendo todos los requisitos para ser

perceptor de la prestación, en cuyo caso sigue careciendo de ingresos para hacer frente a sus necesidades básicas.

En este sentido consideramos más adecuado que no se suspenda la prestación en el caso de que haya un incumplimiento de las obligaciones, **sino que se inicie un procedimiento sancionador**. El procedimiento sancionador permite graduar las infracciones y las sanciones, de forma que no en todos los casos en que haya un incumplimiento de obligaciones se proceda a suspender la prestación, como está ocurriendo en estos momentos. Este procedimiento también puede prever la sanción de suspensión del derecho a la prestación, en caso de que haya un concurso de infracciones (varios incumplimientos de obligaciones) o cuando se dé una reincidencia de infracciones. Es de destacar que el legislador considera la suspensión como medida sancionadora sólo en los casos más graves, lo que da a entender que dicha medida ha de ser de aplicación tasada, no generalizada como sucede actualmente como consecuencia, precisamente, de la inaplicación del régimen sancionador.

El procedimiento sancionador se regula en el título VII de la Ley 18/2008, en los art. 99 y siguientes. Se ha procedido a suspender el abono de la prestación y el derecho de la prestación en todos los casos. Tampoco se ha **desarrollado reglamentariamente**.

En nuestra opinión, el iniciar un procedimiento sancionador en vez de suspender el derecho a la prestación directamente en los supuestos de incumplimiento de obligaciones permitiría a la persona conocer con más claridad cuál ha sido el incumplimiento en que ha incurrido, y a la Administración poder graduar la sanción dependiendo de ese incumplimiento en que ha incurrido y su incidencia en el derecho a la RGI. En otro caso (como ocurre en la actualidad), la consecuencia es la misma en todos los supuestos aunque el desvalor del incumplimiento, insistimos, es muy diferente si se trata de un incumplimiento de un requisito o de un incumplimiento de una obligación.

Por otro lado, la redacción del artículo 43.2 del Decreto 147/2010 al referirse al incumplimiento de las obligaciones hace una remisión que, en nuestra opinión, provoca inseguridad jurídica: *“Incumplimiento temporal por parte de la persona titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación, en particular, las reseñadas en el art. 12 del presente Decreto y específicamente las siguientes: (...)”*. Es importante, como mejora de la técnica legislativa, que **consten expresamente** las conductas que van a dar lugar a una suspensión (o a una sanción) en la sección correspondiente, ya que la remisión a otro artículo no nos parece que sea adecuada. Es preferible que consten expresamente en la misma sección las causas legales de suspensión.

## 1.1. Duración de la Suspensión

La duración de la suspensión se regula en los arts. 45, 46 y 47 del Decreto 147/2010. La regulación actual plantea diversos inconvenientes que abordaremos a continuación:

En el art. 45.2 se establece un periodo determinado de duración de la suspensión en algunos supuestos, apartados a), d) y e) del párrafo 2 del art. 43, así mismo, en el párrafo 3. No se entiende por qué en algunos supuestos hay una duración limitada de la suspensión y en otros casos, como serían las obligaciones contenidas en el art. 12, con la problemática que anteriormente hemos mencionado, no hay una previsión de duración de la suspensión. Tampoco vemos cómo se puede casar esta previsión con la previsión establecida en el art. 26. 3 de la Ley 18/2008 *“Decaídas las causas que motivaron la suspensión del derecho a la renta de garantía de ingresos se procederá, de oficio o a instancia de parte, a comprobar si en ese momento concurren los requisitos para el devengo de la prestación y, en su caso, a establecer su cuantía. La prestación se devengará a partir del día siguiente al de la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión”*. Si la suspensión se tiene que levantar al día siguiente al de la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión, no tiene sentido que haya una previsión de duración de la suspensión.

En la práctica, en los casos de incumplimiento de obligaciones, las personas cuando conocen el motivo de la suspensión, en general, hacen lo posible para que deje de producirse el supuesto que ha llevado a la suspensión, esto es, comunican el cambio de domicilio o renuevan la inscripción como demandantes de empleo, etc. por lo que decae la causa que motivó la suspensión según la Ley 18/2008 y, posteriormente, solicitan la reanudación de la prestación, que suele tardar en acordarse varios meses.

Pero el Decreto 147/2010 prevé en algunos supuestos **una duración de la suspensión** y, en general, Lanbide mantiene la suspensión hasta que acuerda la reanudación, pudiendo pasar varios meses desde que “decaió la causa que motivó la suspensión del derecho a la renta de garantía de ingresos”.

En todo caso, entendemos que cabe **mejorar la redacción de esta sección**. Aunque en nuestra opinión la manera de solucionar la desproporción que implica la suspensión en todos los casos de incumplimientos de obligaciones no es la de establecer una duración limitada de la suspensión sino acudir al procedimiento sancionador que establece diferentes graduaciones para las infracciones y fija las correspondientes sanciones y que no conlleva la suspensión del derecho a la prestación en todos los casos.

## 1.2. Procedimiento para acordar la suspensión

Esta institución viene manteniendo la importancia del trámite de audiencia previo con antelación a que se proceda a suspender, modificar o extinguir la prestación. En los art. 53 y siguientes del Decreto 147/2010 se regulan las normas comunes de procedimiento en las que se prevé la audiencia previa. Sin embargo Lanbide no lo está aplicando, sino que suspende el abono de la prestación y el derecho a la prestación sin dar audiencia previa. En un primer momento, Lanbide comunicaba que se iniciaba el procedimiento de suspensión, aunque en estos momentos no comunica ningún inicio sino que está resolviendo suspender el derecho de la prestación de manera directa.

No nos parece correcto que las personas conozcan que se les ha suspendido el abono de la prestación porque dejan de percibir la prestación, aunque reciban a los pocos días la comunicación de suspensión o del inicio del procedimiento de suspensión. Entendemos necesario que con antelación **se cite a la persona titular de la prestación para el trámite de audiencia previo**, en el que se le comunique los motivos por los que se ha iniciado un procedimiento de suspensión, los preceptos que se consideran vulnerados y las consecuencias que de ello pueden derivarse y con base en esto, que se le permita presentar alegaciones. Es una garantía del procedimiento administrativo que debe respetarse y que tiene enorme trascendencia en este ámbito. La suspensión del abono de la prestación impide a las personas hacer frente a sus necesidades básicas, es una decisión de enorme trascendencia en la vida de estas personas por lo que debe ser acordada cumpliendo el principio de audiencia previa.

Si a esto unimos la demora indicada en la reanudación del pago de las prestaciones tras una suspensión y que la misma no se produce de oficio, el efecto en la economía de los beneficiarios es demoledor.

El art. 48 del Decreto 147/2010 regula la **suspensión cautelar**, que se puede acordar *"cuando se hubieran detectado en la unidad de convivencia indicios de una situación que implique la pérdida de alguno de los requisitos exigidos para el reconocimiento y mantenimiento de la prestación"*.

La redacción de este artículo no nos parece muy clara porque, aunque en nuestra opinión únicamente cabría la suspensión cautelar en los casos de pérdida o incumplimiento de los requisitos, al hablar de requisitos exigidos para el mantenimiento puede entenderse que también cabe en el caso de incumplimiento de obligaciones. En todo caso, como hemos señalado anteriormente, sería conveniente que se mejorara la redacción y la regulación de la figura de la suspensión.

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece la posibilidad de adoptar **medidas provisionales** para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existen elementos de juicio suficientes para ello. Si se considera que la suspensión cautelar tiene la misma naturaleza que las medidas provisionales, la suspensión del abono de la prestación sería una medida provisional que se acuerda dentro del procedimiento por el que se va a suspender el derecho a la prestación.

Ley RJAP y PAC:

*art. 72. Medidas provisionales. 1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.*

*2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.*

*En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.*

*3. No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.*

*4. Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.*

*En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente".*



Estas medidas no pueden causar perjuicios de difícil reparación. La suspensión del abono de una prestación que se destina a cubrir las necesidades básicas de una familia causa perjuicios muy importantes.

La normativa **no prevé** que se adopte esta medida **con carácter general**, aunque Lanbide en todos los casos de suspensión está acordando la suspensión del abono de la prestación, sin dar audiencia previa ni comunicar con antelación dicha decisión. Entendemos que para adoptar una medida con este alcance se deberían explicar claramente las razones por las que se pretende adoptar tal medida y dar audiencia a la persona. Dichas garantías son necesarias al tratarse de una prestación que está dirigida a la cobertura de los gastos asociados a las necesidades básicas, y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social o laboral. Las personas destinatarias de las mismas no tienen ingresos suficientes para hacer frente a esos gastos, por lo que la suspensión del abono de la prestación **es una decisión que debe ser tomada con precaución, siempre dando audiencia previa a la persona y explicando los motivos por los que se adopta**. Son muy pocos los casos en los que se suspende el abono de la prestación y el derecho a la prestación porque la persona no cumple los requisitos para ser titular al disponer de ingresos suficientes. Cuando se da este supuesto, puede tener sentido la adopción de una medida provisional, como es la suspensión cautelar del abono de la prestación (que también entendemos debería adoptarse tras el cumplimiento del trámite de audiencia previo, por ser una garantía básica). Pero, insistimos, en la práctica se procede a la suspensión del abono de la prestación y del derecho a la prestación en todos los casos en los que hay un presunto incumplimiento de las obligaciones o de los requisitos, esto es, de manera sistemática.

Por otro lado, el art. 48 del Decreto 147/2010 establece el plazo máximo de tres meses para la resolución del expediente y para tomar la decisión sobre el mantenimiento, suspensión o extinción del derecho a la prestación. No tenemos claro si Lanbide está aplicando este artículo, pero si es así, la duración de la suspensión en los expedientes de queja que hemos analizado **es superior**.

En todo caso, seguimos insistiendo en la **importancia del trámite de audiencia previa** y en que dicho trámite está previsto en los art. 53 y siguientes del Decreto 147/2010, que regulan las normas comunes de procedimiento. El art. 53 establece que en los procedimientos de modificación, suspensión o extinción debe haber audiencia previa cuando se trate de un procedimiento de oficio. Estas normas se localizan con posterioridad a la regulación de la suspensión (y de la suspensión cautelar) por lo que entendemos deben ser de aplicación en todos los casos.

En conclusión, sería muy recomendable **mejorar la regulación del procedimiento por el que se acuerda suspender las prestaciones económicas y establecer con**





**claridad las causas y los diferentes trámites y, si cabe, acordar la medida provisional de suspensión cautelar del abono de la prestación. Asimismo se debería regular con precisión los supuestos en los que cabe la suspensión cautelar.**

En opinión del Ararteko estas medidas se deberían tomar con audiencia previa de la persona. Entendemos esta garantía como fundamental al tratarse de una prestación que tiene efectos tan importantes en la vida de la persona. Este procedimiento debería ser muy ágil para evitar que se prolonguen las situaciones de suspensión de la prestación, sobre todo, en los casos en los que ha decaído la causa que motivó la medida.

## 2. REINTEGRO DE PRESTACIONES INDEBIDAS

En el capítulo VI del Decreto 147/2010 se regula el procedimiento para el reintegro de prestaciones indebidas.

Los problemas que hemos observado con relación a esta regulación son los siguientes:

### 2.1. Determinación de la cuantía

Como hemos señalado anteriormente la normativa prevé la suspensión de la prestación, tanto en los casos en los que hay un incumplimiento de obligaciones, como en los casos en los que hay una pérdida de los requisitos para ser titular de la prestación. La suspensión conlleva la devolución de las cantidades percibidas indebidamente pero la normativa no prevé la fecha de efectos. En el caso de incumplimiento de requisitos para ser titular de la prestación, la fecha de efectos es más clara porque corresponde al momento en el que se incumplieron los requisitos, pero en el caso de un incumplimiento de una obligación, la fecha de efectos no está tan clara. El problema es que en estos casos se trata de personas que cumplen los requisitos para ser titulares de la RGI, **por lo que no consideramos que deban devolver las cantidades percibidas, sino que se les debe de imponer una sanción.** Además, en el análisis de los expedientes de queja hemos visto que, en los supuestos de incumplimiento de obligaciones, no hay un criterio claro de la fecha desde la que se considera que se ha percibido de manera indebida una prestación.

La normativa reguladora no establece que se deban devolver las prestaciones en todos los casos de suspensión, sino cuando ha **habido una percepción indebida**, art. 56 Decreto 147/2010: *"Sí, 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"*.

En nuestra opinión **no cabría la devolución de las cantidades percibidas en los casos en los que ha habido un incumplimiento de obligaciones.** Se tendría que haber acudido a un procedimiento sancionador y haberse acordado una sanción adecuada a la infracción en la que ha incurrido. Pese a ello se está haciendo, por lo que se está reclamando a personas que han incumplido una obligación cantidades muy elevadas cuando son personas que no tienen ingresos económicos para hacer frente a sus necesidades más básicas.

En todo caso entendemos que la regulación de este procedimiento debería mejorarse. Se deberían regular más detalladamente los supuestos en los que se debe proceder a la devolución de las cantidades percibidas de manera indebida, diferenciar si la decisión proviene de una actuación de oficio o bien de una comunicación por parte de la persona de un cambio de circunstancias, y en qué casos se produce una percepción de una cantidad de manera indebida.

Insistimos en que no consideramos que el incumplimiento de una obligación, en los casos en los que se siguen cumpliendo los requisitos para ser receptor de la prestación titular, dé lugar a que se tenga que devolver la cantidad percibida de manera indebida (por ello, como venimos defendiendo, sería más claro que hubiera una sanción en estos casos).

En nuestra opinión, es importante que también en este procedimiento se diferencie la pérdida de requisitos del incumplimiento de las obligaciones.

También quisiéramos hacer una reflexión sobre la reclamación de cantidades percibidas de manera indebida. Esta reclamación, en general, afecta a personas que se encuentran en una situación de exclusión social grave. En algunos casos la devolución de la deuda es prácticamente imposible por no disponer de ingresos y encontrarse en una situación de grave exclusión, por lo que habría que valorar la posibilidad de aplazar la devolución de las cantidades o de suspender el pago hasta un mejor momento. Además, sería adecuado que el procedimiento de recaudación se gestionara directamente por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales para que pueda acordarse un aplazamiento de la deuda, y una gestión de la deuda que tenga en cuenta las características del colectivo, ya que si se acude al procedimiento ejecutivo de recaudación, la aplicación de los intereses de demora a este colectivo les dificulta enormemente su proceso de inserción social.

Por último, es fundamental que haya una gestión eficaz de la prestación que impida la acumulación de la deuda. Hay casos en los que las personas comunican el cambio de circunstancias sin que tenga ninguna consecuencia hasta meses después, por lo que se acumula la cantidad que debe devolver y el perjuicio ocasionado es mayor. También hemos conocido situaciones en las que se inicia el procedimiento de reclamación años después, con lo que implica tener que devolver un dinero muy posteriormente ya que las circunstancias han podido cambiar. La Administración tiene el plazo de 5 años para reclamar las cantidades percibidas indebidamente pero una gestión eficaz de la prestación debería evitar que se alargue el plazo para su reclamación. También sería necesario que se envíen las comunicaciones con la información suficiente y de una manera clara para que la persona tenga conocimiento de su obligación.



## 2.2. Incumplimiento del procedimiento establecido en el art. 57 del Decreto 147/2010

En ocasiones, la Administración competente establece, en la resolución por la que se procede a suspender la prestación de la RGI, la obligación de devolver una cierta cantidad en determinados plazos. En cambio, el artículo 57 regula un procedimiento, autónomo al de la suspensión, en el que se establecen los diferentes trámites que hay que seguir previos a la resolución por la que se declara la cuantía indebida, entre los que se encuentra **el trámite de audiencia previo**. Éste fue el caso de la Diputación Foral de Álava. Esta Diputación Foral en un mismo procedimiento y en una misma resolución acordaba la suspensión y la obligación de devolver una cantidad en concepto de prestación percibida de manera indebida, incumpliendo el procedimiento establecido en los art. 56 y siguientes. Se trataba, en general, de incumplimiento de obligaciones, en ocasiones, con deudas elevadas (incluso la propia Diputación Foral nos había trasladado que estaba reflexionando sobre la cuantía, por entenderla elevada).

El Ararteko elaboró sobre esta cuestión un número elevado de resoluciones (33) que no fueron aceptadas. Algunas de las personas afectadas han acudido a la vía judicial y han obtenido sentencias en las que se declara nulo el procedimiento administrativo seguido para la reclamación de cantidades percibidas de manera indebida. Lanbide en estos momentos está gestionando el cobro de esta deuda generada ante la institución foral alavesa. En nuestra opinión **deberían revisarse estos expedientes que fueron acordados por la Diputación Foral de Álava en los que hubo un incumplimiento de la normativa de aplicación.**

### 3. LÍMITES PATRIMONIALES

El art. 16 de la Ley 18/2008 establece entre los requisitos para ser titulares: No disponer de recursos suficientes, considerándose que no se dispone de tales recursos cuando se cumplan las condiciones siguientes: (...) *“Disponer de dinero y valores por una cuantía máxima equivalente a cuatro veces la cuantía anual de la modalidad de la renta de garantía de ingresos que les pudiera corresponder en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de miembros de la unidad de convivencia”*.

Aunque en este caso, hablamos de una previsión legal que requiere de otra tramitación para su modificación nos parece importante hacer referencia a esta cuestión.

**Los límites patrimoniales previstos en el caso de la RGI y la PCV son muy diferentes a los previstos en el caso de las AES.** En nuestra opinión, las personas que disponen de la cantidad indicada de dinero y valores, en el caso de los primeros, no se puede considerar que se encuentren en situación de necesidad. Llama la atención dicho límite en comparación con el límite previsto por la Orden anual en materia de AES o bien si se compara con el impedimento que tienen las personas que son titulares de 2 bienes inmuebles, o bien viven en alquiler y son propietarios de un bien inmueble (en ambos casos no tienen derecho a la RGI). Sobre todo en los casos a los que nos hemos referido anteriormente, de bienes con escaso valor (apartado 5.1.5). Entendemos que hay una **diferencia importante en la regulación de los límites patrimoniales según se trate de dinero o valores o bienes inmuebles, o bien según se trate de una solicitud de AES.**

Con relación al límite patrimonial de las AES es obligado mencionar la reciente *Resolución del Ararteko, de 4 de diciembre de 2012, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco que, en relación con la aprobación de la orden que establezca para el año 2013 las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las Ayudas de Emergencia Social, revise los criterios establecidos en la Orden de 28 de diciembre de 2011.* Nos parece importante que se tengan en cuenta las consideraciones relativas a esta cuestión

Las diferencias patrimoniales existentes para acceder a la RGI y a las AES dan lugar a situaciones de trato discriminatorio. Citaremos algunos ejemplos.

Hemos conocido el caso de una persona que vivía sola y cobraba la pensión mínima (618,90 €); vivía de alquiler y disponía de unos 12.000 € en su libreta, como único patrimonio. No le correspondía ninguna ayuda. La RGI porque, al



abonársele 14 mensualidades de pensión, la media mensual excedía de la cuantía de la RGI-pensionista (695,92). La PCV tampoco porque está vinculada a la percepción de la RGI. Las AES tampoco le correspondían porque su patrimonio excedía de 8.000 euros.

Sin embargo, la misma unidad de convivencia anterior, con la misma pensión, con vivienda en propiedad y con 44.000 euros (por ej.) en su cuenta tendría derecho a la RGI.

## IV. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS EN LA GESTIÓN DE LA RGI

### **1. RELACIÓN ENTRE LA RGI Y CIERTAS PRESTACIONES DEL SERVICIO DE EMPLEO PÚBLICO ESTATAL (SEPE)**

El SEPE gestiona diversas prestaciones económicas, no contributivas, para la atención a las personas en situación de desempleo [subsidio por desempleo, la Renta Activa de Inserción (RAI) o el programa de recualificación profesional (PREPARA)]. Todas tienen **carácter complementario** a cualquier otra prestación a la que se tenga derecho, al igual que la RGI. Muchas personas han complementado varias de esas prestaciones con la RGI.

Sin embargo, nos estamos encontrando con un problema concreto en relación con el PREPARA y, según se nos indica, es el siguiente: cuando a una persona se le acaba el subsidio por desempleo, que complementaba con la RGI, quiere solicitar el PREPARA, el SEPE no se lo permite porque se le va a desestimar. Por otro lado, Lanbide le suspende la RGI que percibía, o no le reconoce si es nueva solicitud, por no haber solicitado el PREPARA. Nos encontramos ante una situación paradójica que tiene que ver con la relación entre las administraciones estatal y autonómicas.

Incluso, tenemos varios casos de personas que, tras haber finalizado su percepción del subsidio por desempleo no se les informó de la posibilidad de solicitar el PREPARA, tampoco Lanbide (en contra de lo que señala el art. 61 de la ley 18/2008). Estas personas informaron a Lanbide la finalización del subsidio y este organismo les actualizó la cuantía de la RGI, hasta su importe completo. Sin embargo, meses más tarde Lanbide les ha suspendido la RGI por no haber solicitado el PREPARA.

El problema que se plantea con el PREPARA es que, cuando hay un complemento de la RGI, la suma de ambas prestaciones no puede superar (en 2012) los 481,05 euros, en cuantía mensual.

Lo anterior proviene de la regulación del PREPARA, el Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto, que prorrogó este programa; en concreto, del apartado 6 de su artículo único, que fija que, para tener derecho al PREPARA, la cuantía máxima que puede percibir una persona (suma del PREPARA y cualquier otra prestación asistencial) no puede exceder del 75% del salario mínimo interprofesional. Ese apartado 6 señala textualmente:

*"Cuando el solicitante, o cualquier miembro de su familia, tenga derecho a percibir los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas y las entidades locales, la ayuda económica contemplada en el número anterior (cuantía del PREPARA) sumada al importe de aquellas no podrá superar el 75% del Salario Mínimo Interprofesional. En el caso de que se superara este límite, se descontará de la ayuda regulada en el número anterior el importe que exceda de dicha cantidad..."*

La cuantía del PREPARA, según dicha regulación, es de 399,38 euros (75% del IPREM) (452,63 euros -85% del IPREM- en el caso de tener 3 ó más personas a cargo, miembros de la unidad familiar).

Esto tiene consecuencias importantes, pues para tener derecho al PREPARA sólo pueden recibir una pequeña cantidad de RGI, dado el límite de la primera prestación. En el caso de una sola persona, esta cantidad sería de 81,67. El límite máximo que fija el PREPARA resulta muy inferior al de la RGI (entre 612,41 y 869,90, según los miembros de la unidad de convivencia).

A todo lo anterior se añade el problema que hemos señalado al principio: es que Lanbide no tramita la RGI a quienes no han solicitado el PREPARA (cuando, en realidad, no les han dejado solicitarlo). Entendemos que **Lanbide debería tramitar la solicitud de RGI porque no se trata de que no hayan solicitado una prestación pudiendo solicitarla, sino que existe un impedimento legal, que es esa situación de receptor de la RGI.**

Pensamos que nos encontramos ante un desajuste de las responsabilidades que corresponden a dos Administraciones Públicas –la del Estado y la CAPV-. Se deberían aclarar tales aspectos, de manera que la primera abone lo que le corresponde y permita que la segunda pueda complementarla con sus propios medios. En caso contrario, se está modificando la naturaleza y finalidad de la prestación autonómica –RGI- que garantiza una renta mínima para todas las unidades de convivencia de nuestra Comunidad Autónoma, superior a la que establece el Estado en, este caso, el PREPARA.

En el año 2011 ya realizamos una reflexión en este sentido con ocasión de un problema surgido entre la RGI y el subsidio por desempleo (prestación del Estado), por lo que esta institución dictó la Recomendación general del Ararteko 2/2011, de 8 de agosto. *Necesidad de dar respuesta a las situaciones creadas por la suspensión del subsidio por desempleo a personas titulares de otras prestaciones sociales.* Está disponible en nuestra web.





## 2. EL DESARROLLO DE LOS DECRETOS. CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN. LAS CIRCULARES E INSTRUCCIONES

El Departamento ha venido aprobando numerosas circulares o instrucciones para fijar los criterios de interpretación y aplicación de la normativa. El número y contenido de estos documentos es muy numeroso y resulta muy importante para la adecuada interpretación de la norma, de manera que resultan un complemento de la misma. En el caso de la RGI, dada la gran diversidad de casos que se plantean, se han generado numerosas circulares o instrucciones, alcanzando un volumen considerable.

Estos documentos ejercen, en la práctica, **la función de desarrollo de los decretos**, ya que incorporan incluso nuevos requisitos, como es el relativo a las estancias fuera de la CAPV (circular 6.11.2012), por lo que deberían ser de general conocimiento y esto aseguraría una mayor objetividad en la aplicación de la norma. Teniendo esto en cuenta, así como el principio de transparencia asignado a la Administración, pensamos que sería muy conveniente que estos criterios se publicaran en la página web del Departamento o bien se aprobaran mediante Orden del Departamento, de acuerdo con lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, que sería publicada en el BOPV. En todo caso, en tales circulares o instrucciones, al tratar un asunto se debería citar el precepto concreto a que se refiere.

Por último, con relación a la circular 6.11.2012, esta institución no comparte algunas de las interpretaciones de la normativa de aplicación que la misma incorpora. El análisis de dicha circular excede del objeto de este estudio pero hemos considerado adecuado trasladarle con carácter previo la anterior consideración.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Atención a la ciudadanía

Entre las principales carencias que hemos detectado está el referente a la atención a la ciudadanía, en sus diversas facetas: presentación de solicitud, información sobre los requisitos y documentos a aportar, información sobre la situación de su expediente, presentación de documentación en las oficinas, notificaciones de requerimientos de documentación, etc.

- 1<sup>a</sup>. El **sistema de citas** para formalizar la solicitud de que se trate **ha de ser ágil** en cuanto al plazo de asignación y el **trato a los usuarios** del servicio ha de ser adecuado a sus circunstancias personales, digno, eficiente y preservando la intimidad de los temas tratados.
- 2<sup>a</sup>. **Todas las oficinas de Lanbide deberían disponer de un servicio de Registro**, para la recogida de documentos, sin estar limitada a un determinado número diario. Este servicio debería proporcionar al presentador de documentos **un justificante detallado** de los que han sido presentados.
- 3<sup>a</sup>- Tanto los recursos materiales, en particular las **aplicaciones informáticas**, como los **recursos humanos**, de todas y cada una de las oficinas de Lanbide, deben ser suficientes y adecuados, garantizando la eficiencia del servicio que se presta.
- 4<sup>a</sup>- Las oficinas de Lanbide deben garantizar el derecho de los usuarios a ***“no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante” (art.35 de la Ley 30/92).***
- 5<sup>a</sup>- La fase de **aportación de documentación deberá reducirse al máximo en el tiempo** y deberá limitarse a la que sea exigible con el fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario de la prestación de que se trate, **evitando en lo posible hacer incurrir al solicitante en gastos innecesarios** o en trámites de difícil o imposible cumplimiento.
- 6<sup>a</sup>- Las propias oficinas de Lanbide deben informar a los solicitantes de la prestación de que se trate de la necesidad, en su caso, de solicitar previamente cualquier otra solicitud de prestación, de la naturaleza que sea, y que sea exigible para su concesión.
- 7<sup>a</sup> Las oficinas de Lanbide deben ayudar a cumplimentar la solicitud e informar sobre cómo recabar la documentación necesaria, sobre los requisitos que se deben cumplir, y sobre su derecho a solicitar la reanudación en los casos de suspensión del derecho.
- 8<sup>a</sup> Se debe cumplir el régimen legal de notificaciones para que las notificaciones de comunicaciones y resoluciones tengan efectos.

- 9ª La exigencia a las **personas extranjeras** de presentación de documentación del país de origen justificativa de los medios económicos implica un esfuerzo y coste **desproporcionado** en algunos casos y es imposible de obtener en otros, por lo que se debería reflexionar sobre la manera en la que se está cumpliendo y si está sirviendo a la finalidad prevista

## B. Fase de resolución y de recurso de las prestaciones económicas

La principal preocupación está relacionada con los casos en los que el procedimiento finalizó sin resolución (con una simple “propuesta de resolución” generada por el aplicativo informático). Todos los expedientes habrían de finalizar con una resolución formal y ésta habría de ser notificada a la persona interesada. Todo ello dentro de los plazos establecidos por la ley, en el entendimiento de que este objetivo no se podrá alcanzar de inmediato; en todo caso, entendemos que se tendrá que realizar un esfuerzo para ajustar el tiempo de tramitación a los plazos establecidos por la normativa.

- 10ª Que se emitan resoluciones y éstas se notifiquen dentro de **los plazos previstos** por la normativa.
- 11ª Que en el texto por el que se notifica la resolución se haga sucinta referencia a los **hechos y fundamentos de derecho** que la motivan.
- 12ª Que se informe a las personas afectadas de los pasos a seguir en caso de suspensión del derecho, de su derecho a formular recurso y a solicitar la reanudación de la prestación.

## C. Procedimiento de suspensión

En los procedimientos por los que se acuerda la suspensión del derecho (o bien la modificación del derecho o la extinción del derecho a la prestación) se debe garantizar el trámite de audiencia previo. Las personas perceptoras de la RGI deben conocer con antelación que van a dejar de percibir la prestación o que se va a modificar su cuantía, ya que van a ver restringido su derecho. Se trata de una garantía básica del procedimiento administrativo, que cobra especial relevancia al tratarse de una prestación que está destinada a satisfacer las necesidades más básicas.

Las resoluciones deben cumplir el artículo 54 de la Ley RJAP-PAC y estar motivadas cuando sean limitativas de derechos. Ello permite presentar alegaciones o interponer un recurso teniendo conocimiento de los hechos y los fundamentos legales que han sido de aplicación.

La duración de las suspensiones habrá de delimitarse claramente en el tiempo. Se tendría que reanudar una vez que las causas que motivan la medida decaen o, en

los casos de duración tasada, cuando finaliza el plazo de uno o tres meses de suspensión. En estos casos, entendemos que, tal y como se nos sugirió que se haría, la reanudación se podría efectuar de forma automática.

Asimismo nos gustaría volver a recordar la existencia de un régimen sancionador. Una clara distinción entre lo que es una pérdida de requisitos y el incumplimiento de alguna obligación, así como las actuaciones destinadas a obtener o conservar la RGI de forma ilegítima, llevaría a la aplicación de este régimen en estos dos últimos supuestos, eliminando la gravosa aplicación con carácter general de las suspensiones.

La normativa prevé la reanudación de las prestaciones suspendidas de oficio, no únicamente a instancia de parte, como se viene haciendo. La aplicación de este criterio, está dejando fuera de la cobertura de la RGI a personas que, cumpliendo los requisitos, no han realizado una "solicitud de reanudación" formal. Es importante que se informe a las personas de este derecho a solicitar la reanudación.

Finalmente, se tendría que remitir el escrito recordando la extinción por agotamiento de la prestación con tres meses de antelación al cumplimiento del plazo, de modo que, tal y como señala la propia normativa, se proceda a la renovación, si cupiere, sin que se produzcan interrupciones en la percepción de las prestaciones.

- 13ª Que se apliquen los art. 53 y siguientes del Decreto 147/2010 y, en concreto, que se aplique el **trámite de la audiencia previa** con relación a todos los procedimientos de suspensión, modificación o extinción del derecho a la prestación.
- 14ª Que en las resoluciones que limiten derechos se haga sucinta referencia **a los hechos y fundamentos de derecho** que las motivan, de manera clara y comprensible.
- 15ª Que se delimite claramente la **duración de las suspensiones** en la medida de lo posible y que se automatice la reanudación en los supuestos previstos por el artículo 43.2.a) d) e), en relación con el 45.2 del Decreto 147/2010.
- 16ª Que se aplique el **régimen sancionador** previsto por la Ley 18/2008.
- 17ª Que se contemple la posibilidad de reanudar **de oficio** y que se informe a las personas afectadas por la suspensión de su derecho a solicitar la reanudación de la prestación.
- 18ª Que se remita un escrito recordando la posibilidad de renovar la RGI y PCV **tres meses antes** de agotar la vigencia del derecho a las prestaciones.

## D. Discrepancias en la interpretación de la normativa de aplicación

### Requisitos para ser titular de la RGI

La interpretación que Lanbide está realizando de los requisitos para ser titular de la RGI está dejando a muchas personas sin derecho a la prestación.

#### Acreditación de la residencia efectiva

La exigencia de tener que acreditar la residencia efectiva de manera independiente al padrón municipal no tiene ningún amparo en la normativa de aplicación. El entender que un viaje al extranjero rompe el cómputo de los tres años de residencia en la CAPV, con independencia de lo que señala el padrón municipal no consta en la normativa de aplicación. La circular de 6 de noviembre de 2012 de Lanbide regula la obligación de comunicar los viajes fuera de la CAPV y las consecuencias en los titulares y beneficiarios del derecho a la prestación, no siendo el instrumento adecuado en derecho para ello. Lanbide está aplicando dicho criterio también cuando se solicita la prestación de la RGI, por lo que un viaje superior a 15 días rompe la acreditación de la residencia efectiva y tendría que acreditar desde esa fecha 3 años de padrón y residencia efectiva

- 19ª Que se exija **acreditar la residencia efectiva** en los casos en los que haya indicios de que no coincide el domicilio que consta en el padrón y el real en el que vive la persona.
- 20ª Que se **regule** la obligación de comunicar los viajes fuera de la CAPV y las consecuencias que implica en los titulares y beneficiarios de la RGI en los casos en los que se supere el plazo que se establezca, y se regulen las excepciones cuando haya causas de fuerza mayor que impiden cumplir el plazo, como una enfermedad, etc.
- 21ª Que mientras no haya una nueva regulación **no se apliquen los criterios establecidos** en la circular de 6 de noviembre de 2012 con relación a la residencia efectiva por no ser un instrumento normativo del que puedan emanar nuevas obligaciones para los titulares y beneficiarios de la RGI.

#### Unidades de Convivencia Especiales

En los casos en los que las personas cumplen diversos requisitos simultáneamente, o bien en distintos periodos como son, ser víctima de violencia de género, haberse divorciado y tener hijos a cargo, se debería prever la aplicación del supuesto más favorable o que pueda volver a encontrarse en esa situación. El legislador ha diferenciado estas circunstancias por entender que eran indicadores de mayor vulnerabilidad. En nuestra opinión, cuando se trata de familias monoparentales con hijo/s a cargo, la

consideración de unidad de convivencia especial durante dos años es un plazo muy escaso

**22ª** Que se considere como **unidad de convivencia especial** siempre que cumpla alguna de las anteriores circunstancias, también en distintos momentos, con una aplicación favorable de la normativa en atención a las situaciones de vulnerabilidad.

**23ª** Que se **amplíe el plazo** de consideración de unidad de convivencia especial en el caso de familias monoparentales con hijo/s a cargo

#### Personas Inmigrantes casadas o que mantienen una relación análoga a la conyugal y viven separadas

Las personas inmigrantes que viven en nuestra Comunidad y que solicitan la prestación de RGI no pueden reagrupar a sus cónyuges porque no cumplen los requisitos previstos en la normativa de aplicación.

**24ª** Que se considere que las **personas inmigrantes** cumplen los requisitos para ser titular de la RGI cuando acrediten que la Administración General del Estado no les va a tramitar la solicitud de reagrupación familiar del cónyuge o se les ha denegado, si cumplen el resto de los requisitos.

#### Personas que residen en centros residenciales o pisos tutelados, o que cumplen condena en prisión

La RGI no se destina únicamente a los gastos asociados a las necesidades básicas sino también a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral o mantenimiento de una situación social normalizada. Es importante que estas personas puedan disponer de una cantidad de dinero que les permita acudir a cursos de formación o a presentarse a ofertas de empleo, o bien mantener un mínimo de su vida social.

**25ª** Que se **descuente** de la cantidad de la RGI los gastos correspondientes a la alimentación y vivienda, y que se les entregue una cantidad mínima para favorecer su proceso de inclusión social y/o laboral y mantenimiento de su vida social adecuada.

#### Extinción del derecho a la RGI o no reconocimiento de la RGI en el caso de personas que son titulares de dos bienes inmuebles

Nos referimos al caso de las personas cuyo segundo bien es de ínfimo valor o no liquidable en el mercado.

**26ª** Que así como la tenencia de una vivienda habitual de valor excepcional bloquea el acceso a la RGI, la tenencia de un **bien inmueble**, sin posibilidad real de aprovechamiento económico, distinto de la vivienda habitual, permita el reconocimiento del derecho.

#### **Consideración como pensión de la asignación por hijo/a a cargo, a efectos del art. 9.2.a) de la Ley 18/2008**

La pensión no contributiva por invalidez se considera pensión, a los efectos del precepto indicado, lo cual da derecho a la unidad de convivencia especial de pensionista a partir de los 18 años. El Departamento de Empleo y Asuntos Sociales aceptó que también se incluyera en esa consideración la prestación denominada "asignación por hijo a cargo", cuando se trate de mayores de 18 años (necesariamente, tienen una discapacidad del 65% o más), pero apenas se ha podido aplicar esto por los problemas señalados en el apartado 5.2.

**27ª** Que la **asignación por hijo/a a cargo**, a partir de los 18 años, tenga la misma consideración que la pensión no contributiva por invalidez, a efectos del art. 9.2.a) de la Ley 18/2008.

#### **Consideración de los préstamos como ingresos atípicos**

La consideración de un préstamo como ingreso atípico no corresponde a la naturaleza de un ingreso. Actualmente, la norma da el mismo tratamiento al préstamo, que hay que devolver, que al premio, que no hay que devolver.

**28ª** Que se analice la posibilidad de que la **concertación de un préstamo** no se interprete en el sentido de que le corresponden las consecuencias del art. 20.1 del D. 147/2010, como hasta ahora se ha hecho.

### **E. Propuestas de cambio normativo**

El análisis de las quejas nos ha permitido hacer un estudio de la normativa de aplicación y de la regulación de algunas figuras como es la suspensión del derecho a la RGI y el procedimiento de reintegro de indebidos.

La regulación de la **suspensión del derecho a la RGI** en nuestra opinión es claramente mejorable.

La normativa recoge los distintos supuestos de suspensión del derecho sin hacer ninguna graduación ni diferenciación entre un incumplimiento de una obligación o la pérdida o incumplimiento de requisitos para ser perceptor de la prestación. En nuestra opinión, la suspensión del derecho a la prestación en el caso de

incumplimiento de obligaciones es desproporcionada si la unidad de convivencia continúa cumpliendo todos los requisitos para ser perceptor de la prestación, en cuyo caso sigue careciendo de ingresos para hacer frente a sus necesidades básicas.

Cuando hay un incumplimiento de las obligaciones sería más adecuado que se inicie un procedimiento sancionador ya que permite graduar las infracciones y las sanciones. El procedimiento sancionador se regula en el título VII de la Ley 18/2008, en los art. 99 y siguientes pero no se ha desarrollado reglamentariamente.

La redacción del artículo 43.2 del Decreto 147/2010 al referirse a las obligaciones no regula expresamente todas las obligaciones que son causa de suspensión del derecho a la RGI.

La duración de la suspensión únicamente se prevé en algunos supuestos de suspensión, sin que se entienda el motivo o bien la coherencia entre, el art. 45.2, que regula la duración de la suspensión o el art. 26.3 de la Ley 18/2008 que señala que se tiene que levantar la suspensión cuando decae la causa que motivó la suspensión.

Aunque en nuestra opinión la manera de solucionar la desproporción que implica la suspensión en todos los casos de incumplimientos de obligaciones no es la de establecer una duración limitada de la suspensión **sino acudir al procedimiento sancionador que establece diferentes graduaciones para las infracciones y fija las correspondientes sanciones y que no conlleva la suspensión del derecho a la prestación en todos los casos.**

En el caso de que las personas efectivamente hayan incurrido en causa de suspensión o extinción del derecho a la prestación se generan indebidos, lo cual es muy perjudicial tanto para el erario público como para las personas obligadas a devolverlo. Un procedimiento ágil en acordar la suspensión (eso sí, cumpliendo las garantías) evitaría la acumulación de deuda.

La redacción de la figura de la suspensión cautelar no es muy clara con relación a los supuestos en los que cabe acordarla. En nuestra opinión únicamente cabría en los casos de pérdida o incumplimiento de los requisitos. Se trataría de una medida provisional que no cabe aplicarla de manera sistemática y que debería acordarse tras el trámite de audiencia previo, en aplicación de los art. 53 y siguientes del Decreto 147/2010.

La regulación del **procedimiento de reintegro de prestaciones percibidas indebidamente** es muy escasa y limitada por lo que hay numerosas lagunas que



están dando lugar, a nuestro entender, a interpretaciones poco favorecedoras de los derechos de las personas, ya que se considera que ha habido una percepción indebida en todos los casos de suspensión. La normativa tampoco prevé expresamente una fecha de efectos.

En el caso de incumplimiento de requisitos para ser titular de la prestación, la fecha de efectos es más clara porque corresponde al momento en el que se incumplieron los requisitos, pero en el caso de un incumplimiento de una obligación, la fecha de efectos no está tan clara. En nuestra opinión, las personas que cumplen los requisitos para ser titulares de la RGI, pero han incumplido una obligación no deben devolver las cantidades percibidas sino que es más recomendable que se les imponga una sanción.

La reclamación de indebidos, en general, afecta a personas que se encuentran en una situación de exclusión social grave. En algunos casos la devolución de la deuda es prácticamente imposible por no disponer de ingresos y encontrarse en una situación de grave exclusión. La deuda dificulta enormemente el proceso de inclusión social de estas personas. Sería preferible que la gestión de la reclamación de las prestaciones percibidas de manera indebida la lleve el Departamento de Empleo y Políticas Sociales y que se prevea un procedimiento que tenga en cuenta que se trata de personas en situación de vulnerabilidad y con numerosas dificultades sociales.

La gestión eficaz del procedimiento de reclamación de indebidos conlleva la comunicación a la persona afectada, la audiencia previa y una agilidad en la tramitación del procedimiento de suspensión que impida la acumulación de la deuda.

La Diputación Foral de Álava procedió a acordar la suspensión de la prestación de la RGI y a acordar la obligación de devolver una cierta cantidad en determinados plazos en la misma resolución. En cambio, el artículo 57 del Decreto 147/2010 regula un procedimiento, autónomo al de la suspensión, en el que se establecen los diferentes trámites que hay que seguir previos a la resolución por la que se declara la cuantía indebida, entre los que se encuentra el trámite de audiencia previo. El Ararteko elaboró sobre esta cuestión un número elevado de resoluciones (33) que no fueron aceptadas. Lanbide en estos momentos está gestionando el cobro de esta deuda.

Los **límites patrimoniales** previstos en el caso de la RGI y la PCV son muy diferentes a los previstos en el caso de las AES. Llama la atención dichos límites en comparación con el límite previsto por la Orden anual en materia de AES o bien si se compara con el impedimento que tienen las personas que son titulares de 2

bienes inmuebles, o bien viven en alquiler y son propietarios de un bien inmueble (en ambos casos no tienen derecho a la RGI).

- 29<sup>a</sup> Que únicamente se acuerde la **suspensión del derecho a la prestación** en los casos en los que hay una pérdida de los requisitos para ser perceptor de la prestación.
- 30<sup>a</sup> Que en los casos de incumplimiento de obligaciones se acuda al **procedimiento sancionador** y a la imposición de una sanción que se adecúe a la gravedad de la infracción en la que se ha incurrido.
- 31<sup>a</sup> Que se **desarrolle reglamentariamente** el procedimiento sancionador previsto en el título VII de la Ley 18/2008.
- 32<sup>a</sup> Que consten **expresamente** las conductas que van a dar lugar a una suspensión en la misma sección.
- 33<sup>a</sup> Que se **mejore** la redacción de la suspensión en coherencia con lo señalado en la Ley 18/2008 respecto al momento en el que se debe levantar la suspensión.
- 34<sup>a</sup> Que se tramite el procedimiento de suspensión **con agilidad** pero cumpliendo las garantías previstas en el procedimiento (audiencia previa, régimen legal de notificaciones...) para evitar que en el caso de que se confirmen los indicios de que ha perdido los requisitos, se perciba una elevada cantidad en concepto de prestaciones indebidas, que se tiene que devolver.
- 35<sup>a</sup> Que se mejore la redacción de la figura de la **suspensión cautelar**
- 36<sup>a</sup> Que únicamente se inicie un **procedimiento de reintegro de cantidades percibidas indebidamente** en los casos en los que ha habido un incumplimiento de requisitos.
- 37<sup>a</sup> Que se **regule** con más detalle los supuestos en los que ha habido una percepción indebida de la prestación de RGI (y de la PCV) y la fecha de efectos.
- 38<sup>a</sup> Que se **reflexione** sobre los efectos que implica la devolución de la deuda en concepto de prestaciones indebidas en este colectivo y se valore la posibilidad de aplazar la devolución de las cantidades o de suspender el pago hasta un mejor momento.
- 39<sup>a</sup> Que se inicie en un **plazo más breve** el procedimiento de reclamación de indebidos (o se prevea un plazo más breve) que evite que se prolongue el inicio de la reclamación durante años, y que se comunique a la persona afectada los trámites y las cantidades pendientes de abonar adecuadamente.
- 40<sup>a</sup> Que se **revisen** los expedientes que fueron acordados por la Diputación Foral de Álava en los que se suspendió el derecho a la prestación y se estableció la obligación de devolver una cantidad en concepto de prestación indebidamente percibida en una misma resolución incumpliendo la normativa de aplicación.
- 41<sup>a</sup> Que se revisen los **límites patrimoniales** previstos para solicitar la prestación de RGI y las AES.