

Defensor del Pueblo

Residentes en España afectados por impago de pensiones venezolanas

No computación como ingreso el importe de las pensiones no abonadas

Tipo de actuación: Recomendación

Administración: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Respuesta de la Administración: Rechazada

Queja número: 16007118

Publicada: 06-02-2018

TEXTO

Esta institución se dirige a esa Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con relación a la queja formulada por el colectivo de ciudadanos residentes en España, afectados por el impago de pensiones por parte de las autoridades venezolanas de Seguridad Social desde el mes de enero de 2016, así como por la falta de conclusión de los expedientes tramitados al amparo del Convenio bilateral firmado entre España y Venezuela sobre esta materia.

Consideraciones

1. A lo largo de este dilatado período han sido continuas las quejas de los interesados, en las que se hace mención al empobrecimiento al que les está llevando la suspensión del pago de sus pensiones por parte de Venezuela, que en la mayoría de los casos constituye su único medio de vida. Algunos de ellos perciben pensión a prorrata de España por haber trabajado en ambos países, pero se quejan de que esta prestación les resulta insuficiente para cubrir la situación de necesidad en la que se encuentran.
2. En concreto, señalan que el hecho de ser titulares de una pensión extranjera, aunque no reciban ningún ingreso desde hace casi dos años, determina que les hayan denegado todas las peticiones de ayuda formuladas, tales como el reconocimiento de pensión no contributiva o la supresión de la otorgada a los interesados o a sus familiares, solicitudes de renta mínima de inserción, asignación de complemento a mínimos de la pensión española, pensiones asistenciales por ancianidad en el caso de españoles de origen retornados y demás ayudas económicas de carácter asistencial, pese a exponer ante los organismos competentes que la ausencia de recursos económicos a la que se enfrentan no les permite vivir en condiciones dignas.
3. También se ha tenido conocimiento de expedientes en los que se reclama el reintegro del complemento a mínimos por residencia correspondiente a ejercicios en los que no percibieron ninguna pensión de Venezuela, así como de reducciones en el importe de dicho complemento en base al cálculo teórico de esa pensión extranjera, lo que según manifiestan supone una merma aún mayor en su economía familiar.
4. Exponen también que en ocasiones la administración competente les requiere que acompañen un certificado del organismo oficial venezolano o un pronunciamiento judicial en el que se refleje dicho

impago y la imposibilidad de la ejecución de la sentencia que condene el abono de la deuda, lo que conforme indican no pueden cumplimentar al tratarse de una prueba de imposible obtención para los solicitantes de ayudas.

5. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) no ha atendido a ninguno de los requerimientos efectuados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en los meses de septiembre y diciembre de 2016, para el cumplimiento del artículo 5 del Convenio bilateral de Seguridad Social suscrito entre España y Venezuela, en los que se instaba a ese organismo a la inmediata reanudación en el pago de las pensiones adeudadas a sus pensionistas residentes en España, sin que existan previsiones de que el problema generado por las autoridades venezolanas pueda verse solucionado en un plazo de tiempo razonable.

6. Por tal motivo, el Defensor del Pueblo recordó a la citada entidad gestora la jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en sentencias dictadas en casación de doctrina de fechas 22 de noviembre de 2005 y 21 de marzo de 2006, sobre el abono del complemento a mínimos por la Seguridad Social española, en el caso de que el otro Estado no haga efectivo el pago de pensiones reconocidas en virtud de convenios internacionales, así como los posteriores fallos de al menos cuarenta y ocho Tribunales Superiores de Justicia, que reconocen el derecho al cobro de dichos complementos, al entender que los importes reales de las pensiones son los que efectivamente se perciben, y no los teóricos, sin perjuicio de que, de percibir la proporción de la pensión que corresponde a Venezuela, los interesados deban comunicar su importe y proceder a su regularización (TSJ Baleares Sentencia número 85/2016 de 2 de marzo; TSJ Galicia Sentencias número 2095/2016 de 14 de abril, 5204/2016 de 16 de septiembre y 530/2017 de 24 de enero, entre otras).

7. Los citados fallos judiciales coinciden en que en casos como el que afecta a este colectivo de ciudadanos, debe reconocerse el complemento a mínimos vigente en cada momento en España, ya que el artículo 41 de la Constitución española obliga a la Seguridad Social a garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Expone el Tribunal Supremo en su sentencia del año 2005, que en un estado definido constitucionalmente como social y democrático, tal complemento de prestación debe garantizar unos ingresos suficientes, por debajo de los cuales se está en situación legal de pobreza, a toda persona que dedicó su vida al trabajo, ocurrida la contingencia que lo separa de la actividad.

8. El Instituto Nacional de la Seguridad Social ha manifestado que aunque la doctrina jurisprudencial es uniforme no aplicará dicho criterio jurisprudencial, ya que, según indica, las citadas sentencias del Tribunal Supremo se refieren a reales decretos de revalorización de pensiones cuya redacción recogía literalmente “los importes reales de las pensiones reconocidas” y que a partir del año 2005 pasaron a referirse a “pensiones reconocidas” por el otro Estado. Por tal motivo, concluye que no lo aplicará a revalorizaciones y correspondientes complementos que deban reconocerse en base a los reales decretos que acogen la nueva redacción.

9. Por su parte, la Dirección General de Migraciones niega también la concesión de prestación por ancianidad a españoles de origen retornados que tengan la condición de pensionistas de la Seguridad Social venezolana, al no quedar acreditada la carencia de rentas que exige el artículo 25 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados. En el informe elaborado sobre este asunto, ese centro directivo hace mención a la Sentencia 313/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 25 de mayo, en la que se deniega la pensión asistencial por ancianidad a un emigrante retornado por superar el límite de rentas fijado para su concesión, al tener reconocida una pensión de vejez de Venezuela, sin que el fallo

judicial entre a valorar que el interesado no percibió dicha pensión durante el período 2016-17.

10. Resulta preciso recordar que el artículo 59 del Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, reconoce el derecho al cobro de complemento a mínimos a aquellos beneficiarios de pensiones contributivas que residan en territorio español y no perciban rentas del capital o del trabajo personal superiores al límite legalmente establecido. La norma se refiere por tanto a cantidades percibidas y no a cantidades devengadas o simplemente reconocidas, como argumenta el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

11. De igual modo, la exposición de motivos de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, señala que el objetivo principal de dichas ayudas es el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, a todos los ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo. Se trata, en definitiva, de la universalización de tales prestaciones como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de la Constitución, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos».

12. Así pues, a juicio de esta institución, para reconocer el derecho al cobro de complemento a mínimos y demás prestaciones de carácter asistencial, debe tenerse en cuenta exclusivamente la efectiva percepción de ingresos, al ser este el criterio recogido en la Ley General de la Seguridad Social y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, confirmada en sucesivas y recientes sentencias estimatorias de diversos Tribunales Superiores de Justicia, sin que resulte procedente realizar ninguna otra interpretación que se aparte de la intención protectora del legislador.

13. A este respecto, cabe igualmente citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia número 2604/2016, de 28 de abril en la que se declara que el criterio jurisprudencial expuesto en las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2006 y de 22 de noviembre de 2005 y posteriores de los Tribunales Superiores de Justicia debe ser mantenido “incluso cuando en el supuesto de autos el artículo 14.3 del Real Decreto 1045/2013, que se invoca como infringido, no se refiere ya a importes ‘reales’ en su apartado tercero, sino únicamente a ‘importes de las pensiones’. Y es que, en definitiva, el argumento esgrimido por el Tribunal Supremo sigue siendo predicable de la actual redacción en la citada norma de revalorización de pensiones”.

14. Este mismo fallo judicial continúa indicando que: “Una interpretación teleológica y sistemática del mencionado artículo 14.3 y, en especial, acorde con las exigencias constitucionales del artículo 41 CE, lleva a interpretar que el importe a tener en cuenta en cuanto a las pensiones reconocidas por la Seguridad Social de un estado extranjero para fijar el complemento a mínimos, es el efectivamente percibido; pues de otro modo se estaría frustrando la finalidad protectora del sistema de Seguridad Social prevista en el artículo 41 de nuestro texto constitucional; y además, por cuanto la finalidad, como señaló el Tribunal Supremo en las sentencias citadas, del complemento a mínimos es garantizar ingresos suficientes, garantía que sería meramente ilusoria si a tal efecto se computasen pensiones reconocidas pero no percibidas por otro estado”.

15. El Defensor del Pueblo discrepa por ello con la interpretación del Instituto Nacional de la Seguridad Social al considerar que el cambio de redacción de los reales decretos de revalorización de pensiones impide el reconocimiento del complemento a mínimos de las pensiones de estos ciudadanos, lo que igualmente resulta extensible al resto de prestaciones de carácter no contributivo o asistencial, y considera preciso que se adopten medidas para que los poderes públicos asuman el mandato

constitucional del citado artículo 41 y atiendan de forma suficiente a la situación de necesidad derivada de la prolongada suspensión del pago de pensiones por parte de Venezuela a sus beneficiarios en España.

16. Dada la pública y notoria situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentra este colectivo, en su mayoría carente de otros recursos económicos para su subsistencia, y atendiendo a la finalidad esencial de los complementos a mínimos de pensiones y demás prestaciones asistenciales, esta institución estima que deben eliminarse las trabas que actualmente existen para su reconocimiento y concesión, en tanto continúe el impago de pensiones por parte de Venezuela, pues con ello se resuelve una situación perjudicial, al tiempo que se utilizan acertadamente los criterios de ponderación y se atiende al espíritu y finalidad de las normas a los que se refiere el artículo 3.1 de nuestro Código Civil.

Decisión

Con fundamento en lo expuesto, y en uso de las facultades conferidas por el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, esta institución ha acordado dirigir a V.E. las siguientes:

RECOMENDACIONES

1. No computar como ingreso de los interesados o de su unidad familiar el importe de las pensiones no abonadas desde enero del 2016 por las autoridades venezolanas de Seguridad Social a sus pensionistas residentes en España, a fin de que pueda reconocerse su derecho al cobro de complemento a mínimos de sus pensiones y demás prestaciones de carácter no contributivo o asistencial, cuando se constate que carecen de recursos económicos suficientes para su subsistencia, sin perjuicio de que pueda exigirse su reintegro en el supuesto de que en el futuro se reanudaran dichos pagos con abono de los correspondientes atrasos.

2. Revisar de oficio todas los actos o resoluciones derivados de los expedientes de reintegro de prestaciones por cobro indebido de complemento a mínimos por residencia y aquellos en los que se procedió a la reducción del importe de dicho complemento en los ejercicios 2016 y 2017, en los que Venezuela no realizó ningún ingreso de pensiones a sus beneficiarios.

3. Aceptar como prueba del impago de las pensiones la declaración responsable de los interesados y el reconocimiento de deuda que adquieren con la Seguridad Social española por la concesión de prestaciones al objeto de evitar situaciones de pobreza y exclusión social, sin perjuicio de que presenten otros documentos en los que acrediten la ausencia de recursos económicos que pueda determinar su otorgamiento.

Se agradece su preceptiva respuesta, en el plazo no superior a un mes a que hace referencia el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de si se aceptan o no las recomendaciones formuladas, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Le saluda muy atentamente,

Francisco Fernández Marugán
Defensor del Pueblo (e.f.)