

## **Resolució de l'expedient AO-00144/2024**

relatiu a la devolució d'ingressos indeguts en els procediments de la renda garantida de ciutadania

### **Antecedents**

El passat mes de juliol la institució del Síndic de Greuges de Catalunya va obrir una actuació d'ofici relacionada amb la devolució d'ingressos indeguts en els procediments de renda garantida de ciutadania (RGC). Aquesta actuació està motivada per l'increment significatiu, des de gener del 2024, del nombre de persones que s'adrecen a la s̄ndica per exposar-li les seves queixes i consultes sobre les comunicacions que reben de l'Administració en què se'ls requereix la devolució de quanties percebudes en concepte de l'RGC.

Per aquesta raó, el passat juliol ens vam adreçar al Departament de Drets Socials (actualment, Drets Socials i Inclusió) de la Generalitat de Catalunya per demanar informació específica sobre els processos de revisió que s'han dut a terme; el nombre d'expedients en què s'ha iniciat un procediment de reintegrament de prestacions abonades indegudament i l'estat d'aquests procediments; els motius que han donat lloc al reintegrament; la valoració sobre la repercussió d'aquestes reclamacions en les persones i les famílies afectades, i les mesures previstes per evitar agreujar la situació personal a persones que ja es troben en una situació d'extrema vulnerabilitat econòmica.

Avui, el Departament ens ha informat que durant l'any 2024 s'han enviat comunicacions a un total d'11.000 persones que perceben l'RGC i que tenen obert un procés de revisió de la prestació. Aquestes comunicacions no impliquen necessàriament que les persones que les han rebut estiguin obligades a retornar imports. El juliol de 2024 es van enviar 8.500 cartes per informar sobre diverses situacions relacionades amb ingressos indeguts. Com a resultat, fins a l'octubre d'enguany s'ha reclamat el retorn d'ingressos indeguts a 2.300 persones, per un import de 7.500 euros de mitjana.

Per tot això, aquesta institució considera convenient fer diverses recomanacions a l'Administració relacionades amb el reintegrament de quantitats que s'han pogut cobrar indegudament, sens perjudici de l'anàlisi i les recomanacions que es puguin fer posteriorment quan el Departament de Drets Socials i Inclusió ens remeti la informació completa.

Aquesta actuació del Síndic de Greuges ha coincidit amb l'inici d'una actuació similar del Defensor del Poble amb la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social i Pensions (agost de 2024) arran dels problemes que li plantegen els ciutadans a conseqüència del deure legal de reintegrar prestacions socials que han cobrat indegudament (majoritàriament prestacions no contributives, l'ingrés mínim vital i prestacions i subsidis de desocupació).

Aquesta coincidència és un indicatiu que ens trobem davant d'una qüestió rellevant, que implica diverses administracions i territoris. I, tot i que no és exclusiva de la gestió de les prestacions socials, quan es produeix en aquest àmbit genera una situació especialment complexa de resoldre, ja que afecta persones en situació de precarietat social i econòmica.

Sens perjudici de les competències que cada defensoria exercirà com millor consideri, la voluntat del defensor del poble i de la s̄ndica de greuges és col·laborar de manera especial en les resolucions respectives sobre el paper de l'Administració en la resolució dels ingressos indeguts en prestacions socials.

## Fonaments jurídics

Per valorar aquest assumpte cal tenir en compte la legislació i la doctrina jurisprudencial següents:

- Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques, que inclou com un dels drets de la ciutadania el dret a una bona administració (article 22), amb l'enunciat d'un seguit de drets, entre ells el dret a la proporcionalitat de l'actuació administrativa.
- Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, i Decret 55/2020, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania i es modifica el Decret 123/2007, de 29 de maig, pel qual es determina el règim aplicable a la sol·licitud i concessió de les prestacions socials de caràcter econòmic de dret subjectiu, i es concreten els requisits per al reconeixement del dret a les prestacions creades, en desplegament de la Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.
- Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.
- Sentència del Tribunal Suprem 530/2024, de 4 d'abril, dictada en el Recurs de cassació núm. 1156/2023, per a la unificació de doctrina.

Precisament, en aquesta sentència dictada en un recurs de cassació per a la unificació de doctrina en matèria de prestacions d'atur, el Tribunal Suprem analitza el deure de reintegrar les prestacions percebudes indegudament per un error de l'Administració, i aplica la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) recollida en la sentència del TEDH de 26 d'abril de 2018 (cas Cakarevic vs. Croàcia).

En aquesta sentència, el TEDH analitza un cas de reintegrament d'una prestació d'atur que la persona va estar rebent durant un temps i que posteriorment l'Administració li va reclamar en detectar que l'havia concedit erròniament.

El TEDH interpreta l'article 1 del Protocol addicional al Conveni per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals de 20 de març de 1952, que reconeix el dret de tota persona respecte dels seus béns, i conclou, tenint en compte les circumstàncies concretes del cas, que el requeriment per retornar l'import de la prestació abonada per error de l'administració competent comporta una càrrega excessiva per a aquesta persona.

Considera, en aquest sentit, que aquesta intervenció és legítima però no proporcionada, perquè implica una càrrega excessiva per a la persona, tenint en compte tres factors fonamentals: que la persona interessada no va contribuir a l'error en la decisió administrativa de concedir el dret a la prestació; que la prestació estava destinada a satisfer necessitats bàsiques de subsistència i la quantitat percebuda era molt modesta, i que l'error era únicament imputable a l'Administració, la qual havia incomplert el deure d'actuar a temps, de manera adequada i coherent.

De fet, aquesta no és l'única sentència rellevant dictada pel TEDH per als casos que estem analitzant de pagaments indeguts en el context de l'RG. El TEDH també ha establert jurisprudència amb diverses sentències sobre aquesta qüestió, com la de l'11 de febrer de 2021 (Casarin vs. Itàlia, núm. 4893/13), que considera que es vulnera el dret a la propietat (article 1 del protocol 1 del Conveni de Roma) quan l'Administració fa una revisió d'actes

administratius desproporcionats i exigeix un reintegrament (perfectament legal) sense valorar la bona fe de l'interessat i el deixa en una situació de vulnerabilitat econòmica. Un altre exemple és la sentència de 12 de desembre de 2019 (Romeva vs. Macedònia del Nord, núm. 32141/10).

## Consideracions

A. L'RGC és una prestació social de naturalesa econòmica que té com a finalitat garantir els mínims d'una vida digna a les persones i unitats familiars que es troben en situació de pobresa.

Una gestió eficient és essencial per assolir els objectius de la prestació, i això requereix agilitat i rigor a l'hora de resoldre les sol·licituds, fer modificacions davant de canvis en la situació de les persones i revisar si segueixen tenint dret a percebre la prestació o no.

B. La Llei 14/2017, de 20 de juliol, estableix que les quantitats percebudes indegudament s'han de reintegrar a l'Administració pública i que el deute contret té la consideració de deute de dret públic.

El Decret 55/2020, de 28 d'abril, recull també aquesta previsió. L'article 57 disposa que en cas que es comprovi la percepció indeguda de la renda garantida de ciutadania a conseqüència d'un procediment de modificació, suspensió o extinció, o per qualsevol altra circumstància, la direcció general competent en matèria de renda garantida ha d'acordar que la persona que n'és titular reintegri, de manera total o parcial, les prestacions que ha percebut indegudament d'acord amb la normativa reguladora dels ingressos de dret públic. L'article 58 regula el procediment que s'ha de seguir.

C. La normativa estableix també el deure de l'Administració de revisar, com a mínim cada dos anys, que els beneficiaris compleixen els requisits, sens perjudici de fer-ne una supervisió permanent i les revisions que es considerin oportunes.

D. Els beneficiaris de l'RGC són un col·lectiu especialment vulnerable, segons la definició que en fa la llei reguladora de la prestació. D'acord amb això, hem de tenir present el risc notabilíssim d'incrementar la seva precarietat social i econòmica en el supòsit que hagin de fer front a una demanda de reintegrament total o parcial de la renda percebuda al llarg dels darrers mesos o anys.

E. La problemàtica dels ingressos indeguts no és nova ni molt menys exclusiva de la prestació de l'RGC. La institució del Síndic de Greuges ja ha abordat aquesta qüestió en diverses ocasions davant les administracions competents. De fet, com ja hem indicat en aquest mateix escrit, el mateix Defensor del Poble ha obert recentment una actuació equivalent en l'àmbit del ministeri responsable de les prestacions socials a Espanya.

El que es posa a debat en el rerefons d'aquesta problemàtica és el dret a la bona administració. Un dret invocat per molts, i reconegut com a tal des del 2006 en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, però poques vegades assolit. Una part de l'origen del problema rau en una organització i uns recursos deficients, en una regulació potser obsoleta i en un entramat burocràtic excessiu i feixuc per donar respostes a les urgències socials de les persones en situació de vulnerabilitat extrema. Analitzem i posem en context algunes d'aquestes circumstàncies:

E.1. D'una banda, cal tenir present que els requisits per accedir a la prestació de l'RGC i determinar l'import a percebre són diversos, dinàmics i evolutius (empadronament, nivell d'ingressos, posició en el mercat laboral, situació dels integrants de la llar, etc.). Per tant, és probable que canviïn durant el temps en què es percep la prestació. Per constatar aquests canvis cal consultar les bases de dades de diversos organismes i administracions. Algunes vegades qui disposa de la informació és el Departament de Drets Socials i Inclusió; d'altres, la Generalitat de Catalunya, i en altres ocasions l'obtenció de la informació depèn de diverses administracions (Generalitat, ajuntaments o Govern central).

E.2. La interoperabilitat entre organismes i administracions és del tot insuficient i, molt sovint, qui acaba aportant la documentació és el mateix beneficiari. Aquesta documentació ha de ser revisada i contrastada, amb tot el desgast de temps i recursos públics que això comporta. Aquest fet és important per entendre la situació sovint laberíntica que s'estableix en la gestió de l'RGC. Malgrat l'existència de convenis entre administracions per accedir a la informació requerida, actualment no es pot garantir que la comunicació entre administracions sigui eficient ni eficaç per garantir un accés diligent, eficaç i eficient a la informació necessària per aprovar la concessió de l'RGC, fer-ne el seguiment i, si escau, modificar-la.

E.3. La persona que sol·licita la prestació de l'RGC també ha de ser sol·licitant de qualsevol altra prestació social. L'RGC és una prestació d'últim recurs per complementar ingressos provinents d'altres ajuts, subsidis, prestacions o pensions de qualsevol administració. L'RGC té un caràcter clarament subsidiari i està concebuda en la mateixa llei que la regula com la "darrera xarxa de protecció social".

Pel que fa als ingressos indeguts, aquest punt és important per entendre la dimensió i la complexitat del problema. Qualsevol titular o beneficiari de l'RGC està obligat a sol·licitar qualsevol altra prestació econòmica, contributiva o no contributiva, a què tingui dret i a no renunciar voluntàriament a cap altra prestació o ajut que estigui percebent. Només una part d'aquests ajuts o prestacions potencials no computen com a ingressos per determinar el llindar econòmic de l'RGC, segons l'article 4 de la llei que la regula (per exemple, prestacions de dependència, beques escolars o ajuts d'urgència per evitar desnonaments). És a dir, només una petita part d'aquests altres ingressos socials que pot percebre una persona que també percebi l'RGC no són rellevants a l'hora de determinar la quantitat màxima que se li ha d'abonar per l'RGC.

E.4. Per poder entendre per què actualment es reclamen unes quantitats tan elevades en concepte de cobrament indegut (recordem que són 7.500 euros de mitjana segons el mateix Departament de Drets Socials i Inclusió) hem de tenir presents els aspectes següents:

- Tota modificació en els ingressos del beneficiari de l'RGC pot tenir efectes sobre l'import a percebre d'aquesta prestació a partir del dia 1 del mes següent. La reclamació per ingressos indeguts té un límit d'aplicació retrospectiu de quatre anys.
- La revisió d'ofici dels expedients d'RGC es fa un cop cada dos anys (revisió biennal).
- La manca d'un sistema integrat de prestacions socials fa que no es modifiqui automàticament la quantia de la prestació subsidiària de l'RGC quan s'accedeix a una altra prestació. A això s'hi ha de sumar la manca d'interoperabilitat efectiva esmentada més amunt.
- Tampoc en tots els casos en què els titulars de l'RGC han comunicat a l'Administració els canvis que s'han produït en els seus ingressos, hi ha hagut una

resposta sistemàtica del Departament amb una modificació immediata de l'import a percebre de l'RGC (per exemple, en els dos mesos següents). Aquest retard en el processament de la informació facilitada pel titular de l'RGC comporta també un retard en la modificació de l'import de la prestació. Això fa que a la persona se li acumuli la quantitat que ha de retornar en concepte de pagament indegut, i per a les persones en situacions més precàries aquestes quantitats són difícils de retornar.

F. Tot apunta que una part important dels ingressos indeguts es pot atribuir a l'impacte de l'inici de funcionament de l'ingrés mínim vital (IMV). El fet que la gestió d'aquesta prestació correspongui a una altra administració i que la informació dels beneficiaris de l'IMV no estigui integrada amb la dels beneficiaris de l'RGC és una part del problema. D'altra banda, el fet que hi hagi un nombre de beneficiaris tan considerable (63.000 titulars i 204.000 beneficiaris l'agost del 2024) pot explicar part del volum de persones afectades per ingressos indeguts. Finalment, el retard a resoldre les primeres sol·licituds de l'IMV, amb el consegüent impacte retrospectiu en el càlcul de possibles pagaments indeguts de l'RGC com a prestació subsidiària, poden també ajudar a explicar no només una part important dels milers de reclamacions que s'han presentat sobre els cobraments indeguts de l'RGC, sinó també els imports elevats que s'han cobrat de manera indeguda.

En resum, podem destacar sis factors per entendre millor les causes d'una part important dels pagaments indeguts i dels seus imports:

- I) L'RGC té un caràcter subsidiari i complementa altres ingressos.
- II) Els beneficiaris de l'RGC estan obligats a sol·licitar qualsevol altra prestació social, la qual cosa té un impacte ateses les característiques de l'IMV.
- III) Hi ha una diversitat d'organismes i administracions que atorguen ajuts, subsidis, prestacions i pensions, i la interoperabilitat entre ells no és eficient.
- IV) No hi ha una gestió integrada de les diverses prestacions socials.
- V) Els terminis biennals per revisar i modificar l'RGC són excessivament llargs.
- VI) Els equips tècnics i humans de l'Administració encarregats de revisar els expedients són insuficients.

## Conclusions i recomanacions

1. El Síndic de Greuges ha advertit en diverses ocasions, també en seu parlamentària, de la necessitat de millorar la prestació de l'RGC. La qüestió de les reclamacions a les persones a qui s'ha pagat indegudament una quantia de l'RGC està molt vinculada als dèficits de l'Administració responsable en l'execució i la gestió d'aquesta prestació.

En aquest sentit, recomanem que es duguin a terme com més aviat millor les reformes legislatives i administratives pendents amb relació a la prestació de l'RGC. Correspon al Govern de Catalunya i al Parlament actuar de manera immediata en aquesta qüestió. Cal evitar que els problemes que s'han detectat ara sobre pagaments indeguts esdevinguin una pràctica habitual i recurrent.

2. La revisió del dret a la prestació no és només una facultat de l'Administració gestora, sinó també un deure, com també és un deure del beneficiari reintegrar les quantitats que ha percebut indegudament.

Partint d'aquesta premissa, demanem al Govern de Catalunya que, en el procés de revisió del dret a la prestació i, especialment, en els casos de pagaments indeguts, tingui en compte la situació que es genera quan les persones que es troben en situació de gran vulnerabilitat econòmica han de tornar una quantitat, que de vegades és molt elevada, i no poden fer-hi front. La inquietud i l'angoixa que es causa és gran, que s'afegeixen a les dificultats per cobrir les despeses bàsiques de la unitat familiar, i això compromet també el seu benestar emocional. Suggerim, doncs, que l'Administració valori la legitimitat de la seva decisió tenint en compte els perjudicis que pot provocar a les persones afectades.

3. Aquesta institució considera que cal assolir un equilibri adequat entre els diversos interessos i drets en joc en la qüestió dels pagaments indeguts de l'RGC. En aquest sentit, demanem que l'Administració incorpori en les resolucions que té en curs els elements que fonamenten les sentències del TEDH i del Tribunal Suprem esmentades més amunt.

D'altra banda, demanem al Departament de Drets Socials i Inclusió una actitud proactiva, i li suggerim que eviti exigir el retorn econòmic en els casos en què l'Administració no hagi estat diligent a l'hora de modificar la quantia del pagament de l'RGC, i també en els casos en què ha transcorregut un període de temps innecessàriament llarg entre que s'ha produït el canvi en la quantitat dels ingressos econòmics dels beneficiaris i s'han reclamat les quantitats abonades indegudament en concepte d'RGC.

4. Suggerim també al Govern de Catalunya que estudiï incorporar en la propera llei d'acompanyament dels pressupostos mesures que donin cobertura a l'actuació de l'Administració en la condonació del deute per ingressos indeguts en el marc de l'RGC a tots els titulars de la prestació que no hagin contribuït a l'error de l'Administració. En cas que no s'aprovi cap llei d'acompanyament dels pressupostos, demanem al Govern que arribi al mateix resultat mitjançant l'actuació normativa que consideri pertinent.

5. Específicament, posem a consideració de l'Administració les recomanacions següents perquè valori adoptar-les, amb el convenciment que responen a criteris de bona administració i que eviten corresponsabilitzar els beneficiaris de l'RGC de situacions que en cap cas han contribuït activament a generar:

5.1. En el cas de les persones que van comunicar la modificació dels seus ingressos, la reclamació de retornar ingressos indeguts s'ha de limitar als dos mesos posteriors a la comunicació de la modificació.

5.2. En el cas de les persones que no van comunicar la modificació dels seus ingressos, si la modificació dels ingressos d'algun dels beneficiaris de l'RGC està motivada per una prestació, subsidi o ajut de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració general de l'Estat, la reclamació de retornar ingressos indeguts s'ha de limitar als tres mesos posteriors a la modificació efectiva dels ingressos del beneficiari de l'RGC.

5.3. En tots els casos en què les persones no hagin comunicat la modificació dels seus ingressos, amb independència del motiu de la modificació, si els beneficiaris tenen menors a càrrec, suggerim que es prioritzi l'interès superior del menor i que la reclamació de retornar ingressos indeguts es limiti als tres mesos posteriors a la modificació efectiva dels ingressos.

5.4. En cas de defunció del beneficiari de la prestació, la reclamació ha de quedar sense efecte tan bon punt se'n tingui coneixement.

5.5. En la resta de casos, suggerim que s'adoptin mesures que minimitzin els efectes que pot suposar per a les persones i famílies afectades el retorn de les quanties reclamades. Aquestes mesures poden consistir en fraccionaments amb el màxim de límit temporal possible.

6. Sens perjudici de l'impuls de la reforma legislativa de l'RGC suggerit anteriorment, recomanem a l'Administració que la periodicitat biennal de revisió s'escurci significativament i que no superi la periodicitat trimestral, tenint en compte les característiques i les condicions de la prestació.

7. També requerim l'Administració catalana a impulsar de manera immediata totes les reformes i millores necessàries per garantir una interoperabilitat efectiva entre els diversos organismes de l'Administració catalana, i també a accelerar els convenis amb altres administracions. L'objectiu és compartir i creuar de manera immediata totes les dades rellevants per garantir una gestió eficient i eficaç de les prestacions i els ajuts socials, i en particular de l'RGC.

8. S'han observat també mancances importants en la informació que reben les persones a qui es reclama la devolució d'una quantia per cobrament indegut. Sovint, les comunicacions que l'Administració els trameta quan comença a revisar l'expedient són poc clares i no especifiquen els motius que han donat lloc al deute de manera prou entenedora perquè aquestes persones puguin oposar-s'hi i presentar al·legacions amb garanties, cosa que els genera indefensió.

En aquest sentit, instem a millorar de manera immediata la informació que es remet a les persones quan en una revisió es detecta que s'ha produït una percepció indeguda de la prestació. L'objectiu és que se'ls n'informi detalladament i de forma entenedora, perquè si volen puguin formular al·legacions coneixent amb detall les circumstàncies que s'han tingut en compte.

9. També demanem que s'habilitin sistemes d'atenció directa a les persones interessades perquè puguin comunicar-se directament amb l'òrgan gestor de la prestació.

10. Hem tingut coneixement de l'acord assolit l'agost passat entre el Govern de la Generalitat i el Govern central segons el qual l'Administració catalana passa a assumir la gestió de l'IMV. Conscients que això ha de permetre la tramitació i gestió unificades, en un mateix organisme públic depenent de la Generalitat, de les principals prestacions socials (prestacions no contributives, IMV i RGC), instem el Departament de Drets Socials i Inclusió a donar màxima prioritat i urgència a aquest canvi en la gestió.

S'espera que la millora en la gestió de les prestacions socials que derivarà d'aquest acord permeti, entre d'altres, reduir de manera significativa el temps de resolució, revisió i modificació de les prestacions; aconseguir l'eficiència dels recursos humans i tècnics de l'Administració, i accedir de manera immediata a la informació rellevant sobre els beneficiaris.

La síndica de greuges s'adreçarà al Defensor del Poble perquè valori traslladar les reflexions oportunes al Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions, a fi que l'Administració central també doni la màxima prioritat a la signatura d'aquest acord, en benefici de la bona administració i, particularment, de les persones que perceben prestacions socials.