

Resolució de l'expedient AO-00170/2015 relatiu a l'actuació de l'Administració a l'hora de revocar el dret a percebre la Renda bàsica d'emancipació (RBE) dels joves, per haver superat el límit d'ingressos establert legalment i de reclamar el reintegrament dels ajuts ja percebuts.

ANTECEDENTS

La renda bàsica d'emancipació (en endavant RBE) va ser creada mitjançant el Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre. Es tracta d'una ajuda directa de l'Estat destinada a facilitar el pagament del lloguer de l'habitatge habitual dels joves menors de 30 anys i que disposin d'ingressos anuals inferiors als 22.000.- euros.

Posteriorment, mitjançant el Reial Decret Llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic es deroga el Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre, i es suprimeix la renda bàsica d'emancipació, sens perjudici del dret d'aquells beneficiaris que ja tinguessin reconegut el dret a cobrar la RBE.

La normativa reguladora de la RBE té en consideració els ingressos obtinguts l'any en curs, en comptes dels ingressos percebuts l'any immediatament anterior, per a determinar el dret a cobrar la RBE.

Aquesta regulació sobre el còmput dels ingressos ha donat lloc a una problemàtica, que ja va ser objecte d'anàlisi mitjançant l'actuació d'ofici núm. 4240/2010, relativa a la situació en què es troben aquelles persones que disposen d'una resolució de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (en endavant AHC) de reconeixement del dret a cobrar la RBE i que ja han rebut el pagament dels imports efectuats pel Ministeri de Foment però que, en haver-se constatat, posteriorment, que s'havia excedit el límit legal dels 22.000.-euros, es qüestiona el seu dret a percebre la RBE.

Ja són varies les persones que s'han adreçat a aquesta institució (entre d'altres, queixes números 950/2014, 6411/2014, 6784/2014, 6813/2014, 2488/2015, 2876/2015, 2936/2015, 3003/2015, 3268/2015, 3592/2015, 6796/2015, 7420/2015, 7641/2015, 8159/2015, 8851/2015, 9010/2015, 9074/2015, 1834/2016, 1879/2016) que ens han posat de manifest la seva disconformitat amb les resolucions que han rebut de l'AHC, mitjançant les quals se'ls comunica l'inici del procediment de revocació del dret a la RBE, a la vegada que ens exposen la seva queixa amb relació a la situació de desinformació en la qual es troben, inclús en aquells casos en que els beneficiaris de la RBE estan disposats a retornar els ajuts percebuts si resulta acreditat l'incompliment dels requisits establerts en la normativa aplicable.

En resposta a les demandes d'informació que aquesta institució ha efectuat a l'AHC en el marc de tramitació de les queixes abans indicades, l'AHC ens ha informat que tant des de l'AHC com des d'altres comunitats autònomes s'havia sol·licitat en diverses ocasions a l'Estat que modifiqués el disseny de la RBE per evitar que s'haguessin d'iniciar els procediments de revocació dels ajuts.

Així mateix, en data 25 de juliol de 2013, el Parlament de Catalunya va aprovar la resolució 301/X instant al Govern a fer les gestions necessàries davant el Ministeri de Foment perquè no s'obligués a tornar els ajuts de la RBE obtinguts fa anys.

Això no obstant, i en no haver pogut arribar a un acord amb el Ministeri de Foment per solucionar aquesta problemàtica, des del Departament de Territori i Sostenibilitat, fins fa uns mesos competent en matèria d'habitatge, se'ns va comunicar, literalment, el següent. “És en aquest context, en el què la Generalitat, com a gestora de l'ajut i en virtut de les obligacions que té assumides en aquesta condició, es veu obligada a iniciar els expedients de revocació abans que finalitzin els terminis per dur-la a terme”.

CONSIDERACIONS

1.- L'aprovació i gestió de la RBE com a antítesi de la “bona administració”.

Les problemàtiques relacionades amb l'aprovació i la gestió de la RBE han donat lloc a la presentació d'un gran nombre de queixes (de forma continuada, des de l'aprovació de l'ajut fins a l'actualitat), a la vegada que han motivat també l'inici de tres actuacions d'ofici (A.O. 2166/2010, A.O. 4240/2010 i la present A.O. 170/2015) per analitzar les diferents problemàtiques a què ha donat lloc l'aprovació, la gestió, el

pagament i, darrerament, la pretensió de revocació de l'ajut per part de l'Administració.

Des de l'any 2007 en què es va crear aquest ajut, **el Síndic ha rebut nombroses queixes que posen de manifest que l'actuació del Ministeri de Foment i de l'administració de la Generalitat de Catalunya en l'aprovació, la gestió i el pagament d'aquests ajuts, ha estat clarament mancada de la més mínima coordinació, eficàcia i eficiència.**

Aquesta actuació administrativa ha donat lloc a un sentiment d'angoixa i de frustració en les persones afectades, joves amb recursos econòmics limitats que havien contemplat la possibilitat d'emancipar-se gràcies a la percepció d'aquests ajuts econòmics, que tot i haver-se limitat a seguir de bona fe les instruccions facilitades per la pròpia Administració, s'han trobat en una **situació de desinformació total davant una nefasta actuació administrativa.**

Hem de recordar que les primeres queixes rebudes amb relació a la RBE plantejaven, principalment, els següents motius de disconformitat amb l'actuació de l'Administració:

- El retard per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya a l'hora de resoldre sobre la sol·licitud de RBE.
- El retard en el pagament per part del Ministeri, el qual no es produïa fins transcorreguts mesos des de que els interessats havien efectuat les gestions corresponents davant l'entitat financera.
- La interrupció en el cobrament dels ajuts i la manca d'una periodicitat mensual en el pagament de la RBE.
- La problemàtica que inicialment es va produir en la gestió de la RBE de les persones que pagaven el lloguer mitjançant càrrec en compte, i no per transferència bancària.
- La manca d'informació rebuda amb què s'han trobat les persones que han vist com la seva sol·licitud de RBE es veia afectada per qualsevol incidència.
- La manca d'una actuació coordinada per part de l'administració autonòmica i l'estatal.

Davant aquestes queixes, el Síndic va iniciar l'**actuació d'ofici 2166/2010**, en el marc de la qual va suggerir a l'administració de la Generalitat de Catalunya la necessitat d'esmerçar més esforços per part de les administracions competents en la gestió i pagament d'aquest ajut (Ministeri, Agència de l'Habitatge de Catalunya i oficines

municipals i comarcals d'habitatge) a l'hora d'informar als joves i facilita'ls-hi la resolució de les incidències que es produeixen en la tramitació de la seva sol·licitud d'ajut.

Així mateix, també es va suggerir la necessitat de simplificar i agilitzar els processos administratius en la tramitació i la resolució de l'ajut i, sobretot, de les incidències que es produïen durant la tramitació.

Posteriorment, i davant les nombroses queixes que es tornen a rebre per part de beneficiaris de la RBE que reben comunicacions administratives en què s'indica que, possiblement, hauran de retornar l'ajut per haver superat el límit d'ingressos de 22.000 euros anuals, el Síndic inicia l'**actuació d'ofici 4240/2010**, en la qual es constata, en primer lloc, que **aquesta problemàtica té la seva causa en la pròpia redacció de la normativa reguladora de la RBE que té en compte els ingressos de l'any en curs en comptes dels ingressos de l'any anterior**. Partint d'això, el Síndic va advertir del següent:

- 1.- Que en el còmput dels ingressos de l'any en curs no s'hauria de tenir en compte els ingressos variables que pugui percebre el beneficiari, atès que la normativa reguladora de la RBE es refereix als ingressos que provinguin "d'una font regular d'ingressos".
- 2.- Que, en moltes ocasions, l'import amb el qual s'excedeix la persona del topall dels 22.000 euros és insignificant.
- 3.- Que una hipotètica resolució que condemni a retornar la totalitat de l'ajut amb interessos pot empitjorar encara més la situació econòmica del beneficiari amb relació a la situació que tenia abans de rebre l'ajut.
- 4.- Que la devolució d'ingressos indeguts amb interessos s'hauria de valorar cas per cas i tan sols s'hauria d'imposar quan la persona ha actuat de mala fe.
- 5.- Que caldria agilitar el procediment de devolució de les quantitats per portar a terme la liquidació definitiva, en aquells casos en què, per circumstàncies objectives, el beneficiari hagués de retornar finalment l'ajut.

Doncs bé, encara que resulti sorprenent, sobretot a la vista dels anys transcorreguts des de l'aprovació (any 2007) i des de la supressió (any 2012) de la RBE, **el Síndic encara segueix tramitant queixes que fan referència a dificultats en el cobrament de la RBE**, com és el cas, per exemple, de la Q. 5482/2013.

Així mateix, des de finals de l'any 2015 i al llarg del present any 2016 estem rebent, altra vegada, la queixa d'aquelles persones que es veuen afectades per l'inici dels expedients de revocació del dret a rebre la RBE, el que ha donat lloc a la tramitació de la present **actuació d'ofici núm. 170/2015**.

D'acord amb els anteriors antecedents, no podem més que concloure que la **RBE és un clar exemple de l'antítesi de la "bona administració" que l'article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya reconeix com a dret dels ciutadans en les seves relacions amb les administracions públiques i com a principi rector de l'activitat de les administracions públiques**.

Així és, doncs la RBE constitueix un ajut, la regulació del qual ha estat clarament inadequada, en tant que per determinar el dret a percebre la RBE, el Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre, té en compte els ingressos de l'any en curs, en comptes els ingressos de l'any anterior. Aquest darrer criteri hauria estat més objectiu i raonable, a la vegada que sol ser el criteri habitual en la concessió de prestacions i ajuts per al pagament del lloguer.

A més a més, tota l'actuació administrativa, estatal i autonòmica, a l'hora de reconèixer el dret a percebre l'ajut i a l'hora de gestionar els pagaments corresponents ha estat caracteritzada pels innumerables problemes de gestió que han situat als beneficiaris de l'ajut en una situació de desinformació i de desprotecció total front una actuació administrativa tardana, descoordinada i poc eficient.

Pel que es refereix a l'actuació dels joves beneficiaris de l'ajut només els hi poden reconèixer, amb caràcter general, la seva bona fe i inesgotable paciència a l'hora de suportar l'actuació administrativa abans indicada.

2.- La improcedència de reclamar la devolució de la RBE.

Resulta inacceptable que els beneficiaris de la RBE hagin de suportar, una vegada més, les conseqüències derivades de la inadequada actuació de l'Administració en la gestió de la RBE. Aquesta vegada, per raó dels expedients de revocació del dret a la RBE que ha iniciat l'Administració en constatar que, en molt casos, es va superar el límit dels 22.000.-€ establert en la normativa.

És evident que no es pot imputar cap culpa al propi beneficiari de la RBE, en tant que la persona interessada no té cap possibilitat de saber, en el moment de

presentació de la sol·licitud, si al final de l'any en curs els seus ingressos seran superiors al límit dels 22.000.-€ establert per la normativa.

A més a més, cal tenir en compte que els ingressos rebuts per la pròpia RBE es consideraven ingressos patrimonials i que, per tant, poden ser determinats per decidir si els ingressos de la persona s'ajusten o no al límit establert.

Tot això, sens perjudici que, en moltes de les situacions estudiades l'excedent rebut no suposa una vulneració de la finalitat de la subvenció i de l'esperit de la norma, que no és altre que el de facilitar l'emancipació dels joves mitjançant l'atorgament d'un ajut econòmic per els permeti accedir a un habitatge de lloguer.

En base a tot plegat, entenem que la devolució de la RBE s'hauria de valorar cas per cas, tot considerant que **l'Administració només hauria de reclamar la devolució dels ajuts en aquells casos en que resulti acreditat que la persona ha actuat de mala fe** (ingressos a bastament superiors al llindar, falsedat documental, no atendre els requeriments de l'Administració...).

Val a dir que l'article 106 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú estableix uns límits a les facultats de revisió dels actes en via administrativa per part de l'Administració, tot preveient que **"les facultats de revisió no podran ser exercitades quan per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici resulti contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis"**.

En el cas que ens ocupa, resulta evident que **qualsevol pretensió per part de l'Administració sobre la reclamació de devolució de la RBE seria clarament contrària a la bona fe i a l'equitat, doncs una hipotètica resolució que condemni a retornar la totalitat de l'ajut percebut empitjoraria encara més la situació econòmica del beneficiari** amb relació a la situació que tenia abans de rebre l'ajut, a la vegada que ens trobaríem davant un incompliment del **principi de bona fe i confiança legítima** que, d'acord amb l'establert en l'article 31 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya, hauria d'observar l'Administració en la seva actuació.

3.- Cal oferir una informació clara i suficient a les persones afectades pels expedients de revocació del dret a la RBE.-

Cal tenir present que la RBE és un ajut creat l'any 2007 i que va ser suprimit l'any 2012. No obstant això, i havent transcorregut més de quatre anys des de que va desaparèixer, a data d'avui encara hi ha un gran nombre de beneficiaris de la RBE que es veuen afectats per les actuacions iniciades per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i el Ministeri de Foment per resoldre sobre la revocació del seu dret a percebre aquell ajut i sobre el seu reintegrament.

A banda del greu perjudici econòmic que pot comportar l'obligació de retornar la RBE (que, en molts casos, van percebre amb retard i després de les nombroses incidències que es van produir en la tramitació i gestió d'aquests ajuts que en el seu dia van donar lloc a la presentació de nombroses reclamacions i de la tramitació de diverses actuacions d'ofici), aquestes persones veuen agreujada la seva situació per raó de la desinformació amb què es troben, atès que en tractar-se d'un ajut que va desaparèixer fa anys, no totes les oficines d'habitatge disposen de la informació necessària sobre els dubtes i qüestions que es plantegen les persones afectades per la revocació de la RBE.

En vista d'això, **l'Agència de l'Habitatge de Catalunya hauria d'informar**, directament i també a través de les oficines locals i comarcals d'habitatge amb les quals treballa conjuntament en la gestió d'altres subvencions i ajuts, **a les persones afectades pels expedients d'inici de revocació del dret a la RBE sobre les vies de què disposen per fer valer els seus drets, així com sobre els tràmits que, en l'ordre fiscal, també haurien de realitzar per a fer constar la revocació d'aquest ajut, si finalment es produeix.**

Amb relació a aquest darrer extrem, caldria facilitar la informació necessària i establir els mecanismes necessaris perquè les persones que es vegin obligades a reintegrar l'ajut rebut, puguin fer constar, a nivell fiscal en l'exercici en què es produeix la devolució, la pèrdua patrimonial que els suposa aquell reintegrament.

4.- L'obligació de l'Administració de resoldre de forma expressa i motivada les al·legacions presentades pels interessats en els expedients de revocació.

Són nombroses les queixes que el Síndic ha rebut per part d'aquelles persones que han estat notificades per part de l'AHC de l'inici del procediment de revocació del dret a la RBE i que han presentat al·legacions fent constar, amb argumentacions diverses, el seu dret a no retornar els ajuts rebuts.

En aquestes al·legacions, els interessats al·leguen qüestions varies, com ara que els ingressos que l'Administració ha tingut en compte per determinar que s'ha excedit

el límit dels 22.000.-€ no són els correctes, també que hauria prescrit el dret de l'Administració a reclamar el reintegrament dels ajuts, en d'altres casos els interessats fan constar que els ajuts ja van ser retornats o que no es van arribar a cobrar en la seva totalitat, entre d'altres.

És evident l'obligació que té l'Agència de l'Habitatge de Catalunya de valorar, en cada cas concret, les al·legacions i la documentació que hagin presentat les **persones interessades** en el tràmit d'audiència conferit en virtut de l'establert en l'article 51 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, i de **resoldre les al·legacions presentades de forma expressa i motivada, tenint en compte les circumstàncies que concorrin en cada cas concret.**

Tot d'acord amb l'establert en l'article 53 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya i en l'article 42 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

5.- Possible prescripció del dret de l'Administració a reconèixer o a liquidar el reintegrament de la RBE.

Més enllà del fet que resulta improcedent -en termes de raonabilitat i d'equitat- que l'Administració reclami el reintegrament d'uns ajuts per incompliment d'un requisit que no va ser degudament regulat en la pròpia normativa, segons s'ha analitzat amb anterioritat, també és qüestionable, des d'un punt de vista temporal, el dret de l'Administració a reclamar el reintegrament dels ajuts.

Certament, l'article 9.3. del Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre, pel qual es regula la Renda bàsica d'emancipació dels joves determina que l'incompliment dels requisits i condicions per gaudir de la RBE dona lloc a la pèrdua del dret a les ajudes i al reintegrament de les ajudes ja cobrades, juntament amb els interessos de demora, d'acord amb l'establert en la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions.

Això no obstant, l'article 39 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions, també preveu que el dret de l'Administració a reconèixer o a liquidar el reintegrament prescriu als quatre anys.

D'acord amb l'anterior, i amb independència que la persona interessada ho hagi al·legat o no, **entenem necessari que per part de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya es valori, d'ofici i en cada cas, la possible prescripció del dret de l'Administració a reconèixer i/o a liquidar el reintegrament i s'adverteixi, en el seu cas, al Ministeri de Foment.**

RECOMANACIONS

D'acord amb els anteriors antecedents i consideracions, es formulen les següents recomanacions al Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, del qual depèn l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, sens perjudici de la necessitat de traslladar-les també, si s'escau, al Ministeri de Foment:

- 1.- L'AHC i el Ministeri de Foment només haurien de declarar la revocació del dret a la RBE i reclamar el seu reintegrament en aquells casos en que resulti acreditat que el beneficiari ha actuat de mala fe** (ingressos a bastament superiors al llindar, falsedat documental, no haver atès els requeriments de l'Administració...), en virtut del previst en l'article 106 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, que limita les facultats de revisió dels actes en via administrativa per part de l'Administració en aquells casos en què el seu exercici sigui contrari a l'equitat o a la bona fe.
- 2.- L'AHC hauria d'oferir, directament i a través de les oficines locals i comarcals d'habitatge, una informació clara i suficient a a les persones afectades pels expedients de revocació del dret a la RBE.** Al menys, s'hauria d'informar als interessats sobre les vies de què disposen per fer valer els seus drets, així com sobre els tràmits que, en l'ordre fiscal, també haurien de realitzar per fer constar la pèrdua patrimonial que suposa el reintegrament de l'ajut, si finalment es produeix.
- 3.- L'AHC ha de valorar, en cada cas concret, les al·legacions i la documentació que hagin presentat les persones interessades en el tràmit d'audiència i resoldre les al·legacions presentades de forma expressa i motivada, d'acord amb l'establert en l'article 53 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya**
- 4.- L'AHC hauria de valorar, d'ofici i en cada cas, la possible prescripció del dret de l'Administració a reconèixer i/o a liquidar el reintegrament, d'acord amb l'establert**

en l'article 39 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions i, en el seu cas, advertir-ho al Ministeri de Foment.



Rafael Ribó
Síndic

Barcelona, 20 d'abril de 2016