



**Resolución 2022R-857-19 del Ararteko, de 22 de abril de 2022, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Erandio que revise el requerimiento de justificación complementaria de las ayudas de emergencia social y devuelva la cantidad abonada.**

### Antecedentes

1. Una persona fue beneficiaria de ayudas de emergencia social (AES) por importe de 1759,32€, repartidos en 973,66€, amortización de intereses, 540€, gastos de mantenimiento y 245,76€ para gastos de energía. El Ayuntamiento de Erandio le comunicó que no había justificado los gastos relativos a energía y a gastos de mantenimiento y le requirió que justificara la cuantía de la ayuda solicitada por dichos conceptos (3.256,80€, repartidos en 1947,12€ amortización de intereses, 900€ gastos de mantenimiento y 409,68€ energía).

Más en detalle le requirió que presentara:

*“Según todo lo anterior, usted debe justificar el importe solicitado. Importe que se calculó en base a la documentación de gasto anual que Ud. presentó para 2018. Usted acudió a justificar dentro del plazo establecido y lo hizo correctamente en AMORTIZACIÓN DE INTERESES. Sin embargo la justificación presentada correspondiente a ENERGÍA y GASTOS DE MANTENIMIENTO alcanza a justificar únicamente el 66,53% del importe solicitado, lo que se traduce en la obligación de reintegro del 33,47% del importe concedido”.*

El Ayuntamiento de Erandio en la misma comunicación señalaba:

*“Próximamente procederemos al inicio del Procedimiento Administrativo de Reintegro de AES no justificadas correspondientes al año 2018, lo que le será debidamente notificado en su debido tiempo”.*

El reclamante informó en su escrito de queja que había presentado facturas por importe de 312,24€ en gastos de Iberdrola correspondientes al año 2018, y la factura del IBI por cuantía de 163,69€. Añade que había adjuntado certificaciones del abono del préstamo hipotecario durante el año 2018

2. El Ararteko, tras la admisión de la queja a trámite, solicitó al Ayuntamiento de Erandio información sobre el requerimiento de justificación complementaria de AES.

El Ayuntamiento de Erandio, en respuesta a la petición de información cursada, señaló que el reclamante había solicitado AES por un importe total de 3.256,80€.





Mediante Decreto de Alcaldía nº 1363/2018 de 15 de junio de 2018, le concedió la mencionada ayuda por importe de 1.759,32€ por estos tres conceptos: Otros gastos de mantenimiento (agua, IBI, comunidad de propietarios, seguro del hogar) 545€, energía (luz) 245€ e intereses de amortización (crédito hipotecario) 973,66€.

El Sr. (...) presentó la documentación relativa a la justificación de los conceptos que habían sido objeto de ayuda pero por parte del Ayuntamiento se aprecia que no es suficiente ya que no justifica el 100% del importe solicitado, tal y como se señala en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en el Decreto 4/2011, de 18 de enero, regulador de las AES y en el Decreto de minoración número 777/2018 aprobado en el municipio de Erandio para las AES 2018.

En consecuencia, le envió un escrito aclaratorio de la obligatoriedad de justificar la totalidad de la ayuda solicitada 3.256,80€ y no únicamente del importe concedido (1.759,32€) indicando también la cantidad pendiente de justificar.

El Ayuntamiento de Erandio informó a esta institución de que tenía previsto realizar un procedimiento de reintegro pero no informó de la fecha concreta prevista de incoación.

3. El Ararteko tras analizar la información recibida solicitó una ampliación de la misma sobre si finalmente se había incoado un procedimiento de reintegro y sobre los preceptos concretos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Ley 38/2003) que el Ayuntamiento de Erandio entiende son de aplicación al presente caso y los motivos por los que considera que no es de aplicación el Decreto 4/2011, de 18 de enero regulador de las AES (Decreto 4/2011) respecto a la obligación de reintegro.

Asimismo, trasladó con carácter previo algunas consideraciones que, para no ser reiterativos, posteriormente se reproducen.

4. El Ayuntamiento de Erandio en su respuesta informó de que no había incoado el procedimiento de reintegro dado que el reclamante reintegró el día 20/11/2021 la cuantía pendiente de justificar, esto es, 262,96 €.

Informa, además, de que el Ayuntamiento no ha iniciado ningún expediente de reintegro, ya que el objetivo es que las personas beneficiarias justifiquen la ayuda concedida, y para ello se les ofrece todas las facilidades que la normativa aplicable permite.





Hace referencia al artículo 7 del Decreto 4/2011, que establece como una de las obligaciones: *"a) aplicar las ayudas de emergencia social recibidas a la finalidad para la que se hubieran otorgado, y c) reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas o en cuantía indebida"*.

No obstante, añade que: *"sin perjuicio de lo establecido en el artículo, se tendrá en cuenta la valoración que realicen los servicios sociales respecto a la efectiva necesidad del gasto y su importancia para la contribución de la inclusión de las personas en situación vulnerable."*

*Por consiguiente, en el caso del Sr. (...), así como para el resto de las solicitudes, la norma a aplicar de obligado cumplimiento es el Decreto 4/2011 así como sus modificaciones: Decreto 16/2017 de 17 de enero y el Decreto 85/2018 de 5 de junio.*

*Sin embargo, en lo concerniente a temas de justificación y reintegro, dada la ambigua redacción del Decreto de AES, se ha tomado, como normativa superior la Ley 38/2003 General de Subvenciones como referencia, habiendo de justificar el importe total solicitado. Así, las concesiones son correlativas al importe solicitado teniendo en cuenta nuestro decreto anual de minoraciones"*.

Continúa señalando que: *"El espíritu de estos Servicios sociales cumpliendo la ley es garantizar los derechos de las personas usuarias y ofrecer un servicio de información, orientación, de servicio,... personalizado, de calidad y transparencia.*

*Para ello, intentamos tanto velar por el cumplimiento de la ley, teniendo muy presente la naturaleza de las ayudas y de las circunstancias individuales de cada persona, así como la importancia de destinar el importe concedido de las AES para el concepto solicitado. Con esto se pretende evitar el fraude y las concesiones indebidamente otorgadas, protegiendo los derechos y deberes de las personas usuarias de los Servicios Sociales"*.

El Ayuntamiento concluye: *"No quisiéramos terminar sin hacer mención que su aportación nos ha parecido muy enriquecedora y favorable para el colectivo al que nos dirigimos y que será tenida en cuenta para futuros procedimientos"*.

### Consideraciones

**PRIMERA.** El Ayuntamiento de Erandio ha solicitado la acreditación del 100% del importe solicitado en concepto de AES.





El Ayuntamiento de Erandio justifica dicho requerimiento en base a la siguiente normativa:

Por un lado, el Decreto de minoración número 777/2018 por el que se aprueba la minorización y la determinación de las cuantías máximas de AES a conceder en el año 2018. En virtud del mismo el Ayuntamiento señala hacer uso de la facultad otorgada por la Orden de 14 de marzo de 2018, del consejero de Empleo y Políticas Sociales, por la que se establecen, para el año 2018 las cuantías máximas para cada uno de los gastos específicos contemplados en las Ayudas de Emergencia Social, se señalan los criterios para la distribución de los créditos consignados para su cobertura y se fija el límite presupuestario, que para el año 2018, corresponde a cada uno de los Territorios Históricos y ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Orden de 14 de marzo de 2018).

En aplicación del mismo procedió a minorar la cuantía aplicable a cada concepto.

Por otro lado, en la respuesta hace mención a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones. El Ayuntamiento de Erandio entiende de aplicación dicha normativa por entender ambigua la redacción del Decreto 4/2011 en lo concerniente a temas de justificación y reintegro, por lo que requiere justificar el importe total solicitado.

Sin embargo, en su respuesta no señala los preceptos normativos que entiende de aplicación, por lo que el Ararteko solicitó una ampliación de la información remitida, que no fue objeto de respuesta, por lo que el Ayuntamiento de Erandio no ha concretado los preceptos normativos de la Ley 38/2003 que considera son de aplicación.

**SEGUNDA.** El Ararteko no comparte que sea de aplicación la Ley 38/2003, ni que el Decreto 4/2011 sea ambiguo en lo concerniente a temas de justificación y reintegro.

Las AES son prestaciones económicas de carácter asistencial que cuentan con normativa propia: Ley 18/2008, de 23 de diciembre para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Ley 18/2008), Decreto 4/2011 y decretos 16/2017, de 17 de enero y 85/2018, de 5 de junio de modificación. Asimismo, anualmente se aprueba normativa específica. Así, en el año 2018, la Orden de 14 de marzo de 2018, que ya se ha mencionado.

La Ley 18/2008 tiene por objeto regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social y, en su marco, el derecho a las prestaciones económicas y a los instrumentos orientados a prevenir el riesgo de exclusión, a paliar situaciones de





exclusión personal, social y laboral, y a facilitar la inclusión de quienes carezcan de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para el ejercicio efectivo de los derechos sociales de ciudadanía (artículo 1).

En desarrollo de la misma se han dictado las anteriores normas que permiten disponer de preceptos normativos para dar respuesta a los incumplimientos de la normativa de aplicación. El marco normativo anterior prevé un procedimiento de reintegro artículos 25 y siguientes Decreto 4/2011.

**TERCERA.** En opinión del Ararteko la naturaleza de las AES no se ajusta plenamente a la normativa sobre subvenciones. En aplicación del artículo 2 de la Ley 38/2003, que define el concepto de subvención, la subvención consiste en una disposición dineraria sin contraprestación directa de los beneficiarios, lo que sí parece tener alguna similitud con las AES, ya que son disposiciones dinerarias sin contraprestación directa.

Sin embargo no cumple el resto de los objetivos:

*"b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*

*c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública".*

La persona beneficiaria de las AES no tiene que llevar a cabo ninguna actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Ese mismo artículo establece en su apartado 4:

*"No tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:*

- a) Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.*
- b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.*
- c) También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.*



- d) *Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio.*
- e) *Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.*
- f) *Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial (...)*”.

La Ley General de Subvenciones las excluye expresamente por lo que no es de aplicación dicha normativa a estas prestaciones económicas. Estas prestaciones económicas a las que se excluye de su ámbito de aplicación tienen mayor similitud con las AES.

**CUARTA.** Las AES son prestaciones no periódicas, de naturaleza económica, destinadas a aquellas personas, integradas en una unidad de convivencia cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social. Se conceden cuando se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 5, 6 y 7 del Decreto 4/2011, así como el resto de las condiciones que dicho Decreto prevé.

Para la concesión de las AES se requiere además la existencia de una situación real y urgente de necesidad:

Artículo 21 (en la redacción realizada por la modificación acordada mediante Decreto 16/2017, de 17 de enero):

*Las ayudas de emergencia social se concederán, en todo caso, previa comprobación por parte del servicio social de base referente de la existencia de una situación real y urgente de necesidad y la idoneidad de estas ayudas para abordar dicha situación, y de la existencia de crédito consignado para esa finalidad. A la hora de valorar desfavorablemente la idoneidad de las ayudas para paliar la situación de necesidad en el caso concreto, se atenderá especialmente a la existencia de circunstancias o antecedentes que revelen el riesgo de que vaya a realizarse un uso indebido de las mismas o incompatible con su finalidad.*

Su concesión está sujeta a la existencia de crédito consignado para esa finalidad en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, artículo 2 Decreto 4/2011.



La concesión de las AES, por lo tanto, no está condicionada a la realización de ningún proyecto, por lo que no se tiene que justificar la realización del mismo ni el presupuesto que se ha presentado en la solicitud.

Tras la concesión de las AES, la obligación del beneficiario es la de presentar facturas o justificantes de los gastos realizados.

El artículo 25 expresamente establece que:

*“1.-En el supuesto de que las facturas o justificantes señalados en el artículo 22 no se presentaran en el plazo indicado, el Ayuntamiento establecerá la obligación de reintegro por parte de la persona beneficiaria de las prestaciones indebidamente percibidas o en cuantía indebida.*

*2.- La obligación de reintegro también será de aplicación en el caso de que la persona beneficiaria hubiera percibido indebidamente o en cuantía indebida ayudas de emergencia social, una vez considerado el pago de los recursos y prestaciones sociales de contenido económico previstos en el artículo 18 de este Decreto, así como en los supuestos contemplados en los apartados b), c), d) y e) del artículo 53.1 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco”.*

En aplicación de dicha previsión normativa, la obligación de reintegro se produce cuando no se presentan las facturas o justificantes de los gastos realizados en el plazo indicado. También si no le correspondía su concesión porque la persona es beneficiaria de otras prestaciones económicas o porque ha tenido lugar algunos de los siguientes supuestos previstos en los apartados b), c), d) y e) del artículo 53.1 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco:

- b) Obtener la ayuda o subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello.*
- c) Incumplimiento de la finalidad para la que la ayuda o subvención fue concedida.*
- d) Incumplimiento de las condiciones impuestas con motivo de la concesión de la ayuda o subvención.*
- e) La negativa u obstrucción a las actuaciones de control que se establecen en la presente ley.*





El reclamante no ha incurrido en ninguno de los anteriores supuestos sino que, por el contrario, ha cumplido las condiciones establecidas en la resolución de concesión.

La resolución del Ayuntamiento de Erandio por la que fueron concedidas las AES, Resolución 1363/2018, de 15 de junio de 2018, por la que se concede Ayuda de Emergencia Social, únicamente señala que se le conceden las ayudas por determinados conceptos y que tienen carácter finalista, debiendo destinarse al objetivo para el que han sido concedidas.

Dicha Resolución prevé que el Ayuntamiento posteriormente comprobará si dicho carácter finalista se ha respetado; estando obligada la persona beneficiaria a la presentación de facturas o justificantes del gasto en el plazo señalado.

En definitiva, a juicio del Ararteko, ni la normativa reguladora de las AES ni la resolución de concesión exigen la acreditación del importe de la cuantía de la ayuda solicitada. La justificación de la cuantía solicitada está prevista cuando se trata de disposiciones dinerarias destinadas a realizar una actividad o proyecto de interés social. Las AES no tienen dicha finalidad sino que su naturaleza es similar a la de otras prestaciones económicas destinadas a satisfacer las necesidades básicas de las personas por encontrarse en una situación de vulnerabilidad social y económica.

El régimen jurídico de aplicación es el ya señalado: Ley 18/2008 y Decreto 4/2011 con sus modificaciones Decreto 16/2017 y Decreto 85/2018, así como las órdenes anuales que establecen las cuantías máximas para cada uno de los gastos, los criterios de distribución de los créditos consignados y el límite presupuestario.

Por ello, en opinión del Ararteko, la exigencia de acreditar la totalidad de la cuantía de la ayuda solicitada no tiene amparo normativo.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula al Ayuntamiento de Erandio la siguiente:

### **RECOMENDACIÓN**

Que revise el requerimiento de justificación complementaria en concepto de ayudas de emergencia social por no tener amparo normativo y proceda a la devolución de la cantidad abonada en respuesta al mismo.

