

Expte.

DI-40/2020-1

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

ANTECEDENTES

Primero.- El pasado día 13 de enero de 2020 el Justicia de Aragón mantuvo, en la sede del Justiciazgo, una reunión con diversos concejales, miembros del grupo municipal del PSOE en el Ayuntamiento de Zaragoza, que le trasladaron su preocupación por un cambio en el presupuesto municipal, que en estos momentos está en fase de debate en la Corporación, y en concreto en cuanto a que una determinada partida del mismo, bajo el epígrafe “Plan de choque crisis: Urgencias Sociales. Ayudas Vivienda y Ayudas comedores”, que había venido siendo sucesivamente incluida en el Capítulo II del presupuesto municipal, ahora iba a ser dividida en dos, manteniendo una en el citado Capítulo II de Gastos y pasando la otra al capítulo IV, lo que hace temer a estos concejales que este cambio en la estructura del presupuesto y en la consideración jurídica de las ayudas de urgente necesidad, al pasar a estar encuadradas junto a las subvenciones, vaya a ir en contra de la finalidad de las citadas ayudas y el auxilio de personas y familias en situación de extrema vulnerabilidad se pueda ver conculcado.

Segundo.- Tras la citada reunión los comparecientes procedieron a presentar el correspondiente escrito de queja en el registro de la institución, del que podemos destacar lo siguiente:

«Pero quizá por la especial vulnerabilidad que padecen sus destinatarios, es la reorganización de las partidas de Ayudas para Urgencia Social, las que desde el Grupo socialista consideramos que deben ser objeto de mayor atención en esta reunión con el Justicia.

La incertidumbre que genera el hecho de que las personas más necesitadas vean modificado su protocolo de solicitud de ayudas de urgencia, en el momento en el que son más vulnerables y cuando menor es su capacidad para poder desenvolverse en el complicado entramado administrativo, hace necesario a nuestro juicio una intervención

coordinada de quienes tenemos la responsabilidad de velar por sus derechos para evitar que se consume una reorganización, claramente ideológica que con excusas de índole jurídica desampara a los ciudadanos y ciudadanos que menos fuerza tienen para hacer oír su voz.

El artículo 7 de la Orden CDS/604/2019, de 24 de mayo, del Gobierno de Aragón que regula el Servicio de atención de urgencias en el ámbito de los servicios sociales generales establece que es objeto del Servicio de Atención de Urgencias Sociales dar cobertura a las necesidades básicas (alimentación, alojamiento, seguridad, traslado) con carácter temporal, movilizar los recursos necesarios para cubrir la necesidad concreta, determinando la persona profesional o la entidad responsable de atender el caso una vez cubierta la situación de urgencia, generar la documentación necesaria para evaluar la actuación y, en su caso, transmitir la información precisa respecto a la atención prestada para facilitar el seguimiento a la entidad y/o administración correspondiente. El propio carácter de urgencia de la situación de los destinatarios de estas ayudas, así como la excepcional vulnerabilidad de los mismos, hace que esta reorganización de partidas propuesta por el Gobierno del PP-Cs de Zaragoza, ponga en grave riesgo la efectividad de dichas ayudas, y va a dejar sin cobertura a la mayoría de las personas afectadas generando un perverso círculo de exclusión en el que puede darse el caso en el que la partida destinada a cubrir esas ayudas no llegue a ejecutarse en su totalidad (por el bloqueo administrativo y de acceso al conocimiento del procedimiento a seguir) y por otro lado quienes deberían recibirlas quedan desamparados en la peor de las situaciones».

Tercero.- Dado lo perentorio de los plazos de debate y, en su caso, aprobación del presupuesto municipal, se procedió a la inmediata admisión a trámite de la queja con el número de expediente 40/2020, encargándose de su instrucción el Lugarteniente del Justicia, con el apoyo de los asesores del Área de Asistencia Social, y acordándose su tramitación por vía de urgencia.

Cuarto.- Ese mismo día 13 de enero, por la tarde, se mantuvo una conversación telefónica con el Consejero de Acción Social y Familia del Ayuntamiento de Zaragoza, D. Ángel Lorén Villa, trasladándole el contenido de la queja presentada, y solicitándole información al respecto, que nos adelantó en aquel mismo momento de viva voz, y que formalizó, con una diligencia que es de agradecer en fecha 15 de enero, mediante correo electrónico dirigido al Lugarteniente, del cual se dio traslado a registro en la debida forma.

En el citado correo, además de acompañar determinada documentación justificativa, se nos indicaba que:

«Como continuación a la conversación telefónica mantenida relativa a la queja formulada ante el Justicia de Aragón en la que se solicita “se informe sobre el tratamiento de las Ayudas de Urgencia tramitadas por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza debido al paso de las mismas desde el Capítulo II al Capítulo IV del Presupuesto de Gastos de la Entidad” cabe señalar que las razones que han motivado dicho cambio son, en esencia, las siguientes:

PRIMERA.- *Recomendación efectuada por la Oficina de Control Financiero en el apartado 1.2.1 punto 5 de su Informe de Auditoría n.º Int. 2687-0/19 (se adjunta como documento nº1)*

A este respecto, en referencia al procedimiento relativo a las Ayudas de Urgencia de tipo social (vivienda, alquiler, otros gastos) se prevé que si bien, hasta el momento, las mismas se abonan con Capítulo II, la aplicación adecuada sería de Capítulo IV por tratarse de transferencias sin contraprestación.

SEGUNDA.- *La Cámara de Cuentas en su Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicios 2016 y 2017, en el apartado c.9 “pagos a justificar”, en referencia a las Ayudas de Urgencia, indica lo siguiente: (se adjunta como documento nº2)*

“El Ayuntamiento de Zaragoza imputa ambos tipos de ayudas al capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, cuando deberían imputarse al capítulo 4, Transferencias corrientes”.

TERCERA.- *La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, recoge una clasificación específica en el artículo 48, comprendido en el Capítulo IV “Transferencias Corrientes”, en el que se hace referencia a todo tipo de ayudas asistenciales, por tanto también a las ayudas de urgencia: (se adjunta como documento nº 3)*

“Artículo 48. A Familias e Instituciones sin fines de lucro. Transferencias para gastos corrientes relacionados con atenciones benéficas y asistenciales. Premios, becas de estudios e investigación. Subvenciones a favor de fundaciones, instituciones, entidades benéficas o deportivas y grupos políticos de la entidad local.”

CUARTA.- *El Gobierno de Aragón gestiona ayudas de carácter análogo a las ayudas de urgencia que tramita el Ayuntamiento de Zaragoza a través del IASS, recogiendo el gasto referido a las mismas en el Capítulo IV del Presupuesto de gastos del citado Organismo.*

Ejemplo de lo anterior es el concepto:480159/91002 “prestaciones económicas de Servicios Sociales”

En definitiva, y en vista de lo dispuesto anteriormente, se ha tratado de subsanar una situación que podría considerarse “anómala” ya que el Capítulo II “Gastos Corrientes en Bienes y Servicios” comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades de las Entidades Locales y de sus Organismos Autónomos y por consiguiente, las facturas emitidas al efecto van a nombre del mismo; mientras que las Ayudas de Urgencia no tienen tal carácter, ya que es el Ayuntamiento quien presta la ayuda y las facturas emitidas en este supuesto van a nombre del solicitante. Por tanto, una ayuda, sea o no una subvención propiamente dicha, tiene que ir a Capítulo IV, es sólo un cambio de capítulo, sin que ello tenga mayor trascendencia en cuanto a su tramitación y procedimiento para su concesión».

Quinto.- Paralelamente se han mantenido por parte del instructor del expediente diversas conversaciones con entidades sociales afectadas que han preferido mantener el anonimato, al igual que con algún miembro de otros grupos municipales, los cuales nos han trasladado su postura, sus conocimientos y sus experiencias anteriores en situaciones análogas.

Sexto.- La admisión a trámite de la presente queja, y así se ha trasladado a los presentadores en la comunicación de admisión, se circunscribe exclusivamente a dos cuestiones concretas: la inclusión de determinadas partidas correspondientes a ayudas de emergencia social en el capítulo IV de los presupuestos municipales; y a su incidencia en los sistemas administrativos de gestión de dichas ayudas, sin que quepa la intervención de este Justiciazgo en otras cuestiones enmarcadas en la pura actividad política en el seno de la Corporación zaragozana y en la capacidad de opción y decisión que configuran las mayorías que puedan existir en su seno, sobre las que esta Institución carece de competencias.

ANÁLISIS JURÍDICO

I. ANÁLISIS DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS.

El Presupuesto Municipal 2019, al igual que presupuestos anteriores, recogía todas las ayudas de Urgente Necesidad gestionadas por los Centros Municipales de Servicios Sociales en una única partida presupuestaria, en el apartado 2 de Gastos Corrientes y Servicios, concretamente en el subconcepto 22699 de “otros gastos

diversos”, conforme a los Códigos de clasificación económica de los gastos del presupuesto de las entidades locales y sus organismos autónomos establecidos en el Anexo III de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, por importe de 9.380.000 € bajo el epígrafe “Plan de choque crisis: Urgencias Sociales. Ayudas Vivienda y Ayudas comedores”. Dicha partida fue modificada en su día, quedándose en 9.350.000 € y a fecha de 31/12/2019 tenía un Gasto Comprometido neto de 8.003.566,06 € (remanente 1.346.433,94 €).

En el Proyecto de Presupuestos para el ejercicio 2020 el importe total de 9.380.000 € se desdobra en dos partidas diferentes conforme a la norma citada:

- Una en Capítulo II, subconcepto 22699: “Plan de Choque crisis: Ayudas para gastos de Alimentación” por importe de 4.200.000 € en atención a los Convenios suscritos con dos cadenas de supermercados para atender los gastos de ayudas de urgente necesidad en concepto de Alimentación y artículos de higiene

- Otra en Capítulo IV -Transferencias Corrientes: “Plan de Choque: Ayudas de urgencia social” por importe de 5.180.000 €, para aquellas ayudas que no tienen convenio intervenido previamente por los órganos de Intervención.

Este desdoble obedece a razones de técnica presupuestaria y viene determinado por informes de la propia Intervención Municipal. Así, en la ya citada Recomendación efectuada por la Oficina de Control Financiero en el apartado 1.2.1 punto 5 de su Informe de Auditoría n.º Int. 2687-0/19, se señala la debilidad que supone que dichos gastos no tengan fiscalización previa, la mejor adecuación a las normas presupuestarias si constan en el Capítulo IV y no en el Capítulo II de los Presupuestos por tratarse de *“transferencias sin contraprestación, esto es, subvención”*, y la necesidad de modificar el procedimiento utilizado ya que el libramiento de pagos a justificar no es el idóneo.

De la misma manera, la Cámara de Cuentas de Aragón en su informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza, ejercicios 2016 y 2017, aprobado el 18 de octubre de 2019, señalaba que:

«Las ayudas sociales de carácter urgente que se solicitan en los centros municipales de servicios sociales se pagan a los beneficiarios “a justificar”, a excepción de las que se conceden para gastos de alimentación, que se tramitan siguiendo el procedimiento ordinario, al haberse firmado convenios especiales con supermercados.

El Ayuntamiento de Zaragoza imputa ambos tipos de ayudas al capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, cuando deberían imputarse al capítulo 4, Transferencias corrientes, e informar de las mismas a la Base de Datos de Subvenciones, tanto municipal como nacional.

Por otro lado, la normativa solo permite efectuar pagos “a justificar” en aquellos casos excepcionales en que no estén disponibles los documentos justificativos de los gastos en el momento de expedir las órdenes de pago. En el caso de las ayudas de urgencia estas circunstancias no se cumplen, al realizarse el pago efectivo una vez recibido el justificante correspondiente, ya sea una factura o recibo de alquiler. La elección de este procedimiento solo podría justificarse por la necesidad de agilizar el pago de estas ayudas por la situación de vulnerabilidad de los beneficiarios, si bien, por el volumen anual de ayudas de urgencia pagadas “a justificar”, parece aconsejable que el Ayuntamiento implante otro tipo de procedimiento para satisfacer esta necesidad, que resulte conforme con el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales».

Incluso, tal y cómo indica el Consejero de Acción Social y Familia del Ayuntamiento de Zaragoza, en el informe remitido (antecedente CUARTO), el Gobierno de Aragón gestiona ayudas de carácter análogo a las ayudas de urgencia que tramita el Ayuntamiento de Zaragoza a través del IASS, recogiendo el gasto referido a las mismas en el Capítulo IV del Presupuesto de gastos del citado Organismo y señala como ejemplo de lo anterior el concepto: 480159/91002: “Prestaciones económicas de Servicios Sociales”.

II. LAS AYUDAS COMO SUBVENCIÓN O PRESTACIÓN.

A la vista de lo anteriormente expuesto deberá analizarse si la citada inclusión en el Capítulo IV conlleva que las ayudas deban ser en todo caso consideradas y tramitadas como subvención, con el régimen que ello conlleva de acuerdo a la normativa aplicable (concurencia competitiva, inexistencias de deudas, etc.), máxime cuando la propia Ordenanza General Municipal y Bases Regulatoras de Subvenciones del Ayuntamiento de Zaragoza y su Sector Público, aprobada por pleno el 26/09/2016, excluye de su ámbito subjetivo de aplicación en el artículo 2.3

“.../...”

· f) *Las ayudas de urgencia de carácter social, cuyo otorgamiento se registrá por la Ordenanza Municipal Reguladora de las Prestaciones Económicas de Urgente Necesidad».*

O bien cabe considerarlas prestaciones, y en dicho supuesto aplicarles su régimen de gestión y control.

Esta cuestión se ve intensificada, probablemente, por la interpretación amplia que de la STC 21/2019, de 14 de febrero de 2019, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado contra -entre otros- el artículo 3 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, se ha venido en ocasiones produciendo, en la que, respecto a lo que aquí interesa, se concluyó que:

a) Da el Tribunal Constitucional por sentado el carácter básico del concepto de subvención ya que considera que *«Las subvenciones son concebidas por la Ley 38/2003 como toda disposición dineraria realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas que, sin contraprestación, además de otros requisitos, se dirija al fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública (art. 2) “ y ... debemos concluir que la Ley 38/2003 disciplina las disposiciones dinerarias de las Administraciones públicas en el sentido amplio que se acaba de señalar y cualquiera que fuere la fuente de financiación, de manera que se proyecta tanto sobre las subvenciones que provienen de fondos estatales contenidos en los presupuestos generales del Estado como de las partidas previstas en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de los entes locales.»*

b) Por «su carácter finalista», según el propio tenor del artículo 3 de la Ley 10/2016, que define las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Aragón (y por asimilación, las prestaciones incluidas en el catálogo de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los de las entidades locales). Como quiera que «afectación» y «carácter finalista» tienen en este caso análogo significado, toda vez que se trata de prestaciones públicas que están destinadas (afectas) al cumplimiento de un determinado y concreto objetivo (finalidad), concluye el Tribunal que las prestaciones controvertidas tienen, prima facie, el carácter de subvenciones.

c) Pero debe destacarse que el propio Tribunal Constitucional señala que *«es cierto que, dada la amplitud de supuestos cubiertos por el sistema público de servicios sociales, algunas concretas prestaciones del mismo puedan no responder al concepto de subvención que dispone el artículo 2.1 de la Ley 38/2003, cuestión ésta, la de determinar en cada supuesto concreto si una particular prestación pública tiene o no el carácter de*

subvención, que no rebasa los límites de la legalidad ordinaria».

Vemos pues que el Tribunal Constitucional no atribuye a todas y cada una de las ayudas sociales el carácter de subvención, al contrario, permite que la regulación específica de cada una de ellas se pronuncie al respecto *«lo que no rebasa los límites de la legalidad ordinaria».*

Por tanto, la inconstitucionalidad del inciso *«y carecen de la consideración de subvenciones públicas»*, no se determina porque todas las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Aragón hayan de ser consideradas subvenciones, sino porque *«lo que hace es negar de modo general y absoluto el carácter de subvención de cualesquiera prestaciones económicas que conceda el sistema público de servicios sociales de Aragón, sin establecer ningún tipo de precisión o distinción, lo que conlleva como consecuencia la exclusión de la Ley estatal de subvenciones respecto de toda clase de prestaciones de los servicios sociales autonómicos y locales de esta Comunidad Autónoma».*

III. CLASIFICACIÓN DE LAS AYUDAS DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA OBJETO DE ANÁLISIS.

La LEY 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, en su artículo 7 recoge la siguiente regulación de las ayudas de urgencia:

«Artículo 7 Ayudas de urgencia

1. Las ayudas de urgencia son prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales de carácter esencial que tienen por objeto resolver situaciones de emergencia que afecten a personas o unidades de convivencia a las que sobrevengan situaciones de necesidad o falta continuada de recursos.

2. La ayuda de urgencia, cuya cuantía y demás condiciones se determinarán reglamentariamente, va destinada a la cobertura de cualesquiera de las siguientes necesidades básicas de subsistencia:

- a) Imposibilidad de continuar en el uso y disfrute de la vivienda habitual.*
- b) Carencia de medios económicos para conservar las condiciones de habitabilidad, incluyendo, entre otros, los gastos derivados de suministros de agua, gas y electricidad o de adquisición de equipamiento básico de la vivienda habitual.*
- c) Alimentación.*

d) Cuidados personales esenciales, prioritariamente vestido e higiene.

e) Alojamiento temporal en casos de urgencia social.

f) Transporte en casos de urgencia social.

g) Gastos de medicación y otros cuidados sanitarios, que vengan diagnosticados por un facultativo sanitario del sistema público de salud, cuando no se hayan podido cubrir por otros sistemas de protección social.

h) Situaciones de emergencia que ponen en peligro la convivencia en la unidad familiar, riesgo de exclusión social de la unidad de convivencia o de alguno de sus miembros, que no estén contempladas en este artículo ni por otras prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales.

3. Para la cobertura de necesidades de alimentación, estas ayudas se otorgarán, siempre que sea posible, mediante tarjetas monederos.

4. Podrán ser beneficiarias de las ayudas de urgencia las personas físicas, mayores de edad o menores emancipados, que constituyan una unidad de convivencia independiente, se encuentren empadronadas en un municipio de Aragón con residencia efectiva y no superen los ingresos anuales determinados reglamentariamente.

5. La gestión de las ayudas de urgencia corresponde a las entidades locales, comarcas y municipios de más de veinte mil habitantes, en los términos que se determinen en la legislación de servicios sociales de Aragón...»

El DECRETO 191/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las prestaciones económicas para situaciones de urgencia, para el apoyo a la integración familiar y los complementos económicos para perceptores de pensión no contributiva, siguiendo los mandatos legales de las Leyes 9/2016, de 3 de noviembre y 10/2016, de 1 de diciembre, actualiza y desarrolla la normativa sobre las prestaciones referidas adaptándolas a las nuevas exigencias, tanto en sus aspectos sustantivos como procedimentales y en sus artículo 7 y 8 establece el concepto, la naturaleza y la finalidad de las ayudas de urgencia para situaciones generales (mientras que en la sección 2ª -artículos 16 a 24 atenderá a las específicas para pago del consumo energético).

Cabe señalar que el artículo 14 del citado Decreto, recoge un procedimiento específico para tramitar este tipo de ayuda:

«Artículo 14. Procedimiento de las Ayudas de urgencia.

1. *La gestión y resolución de los procedimientos de las ayudas de urgencia corresponde a las comarcas y municipios de más de veinte mil habitantes, en los términos de la legislación de servicios sociales de Aragón y de régimen local.*

(...)

4. El plazo máximo de resolución del procedimiento será de un mes».

En consonancia con el marco autonómico transcrito la Ordenanza Municipal Reguladora de las Prestaciones económicas de Urgente necesidad aprobada por el pleno del Ayuntamiento de Zaragoza el 28 de noviembre de 2014, considera ayudas de urgente necesidad en su artículo 2 *«al conjunto de prestaciones económicas de carácter extraordinario y puntual, subsidiarias y complementarias de los Servicios Sociales previstos en la legislación vigente, destinadas a atender situaciones de urgencia sobrevenidas, que afecten a individuos, familias o unidades económicas de convivencia, que no puedan hacer frente a necesidades básicas sociales e imprescindibles»*, para en artículo 3, regular la finalidad y objetivos de dichas ayudas, que son los siguientes:

«1. Responder a situaciones ocasionadas por necesidades coyunturales, que no pueden ser satisfechas por falta de recursos económicos y que afectan a unidades familiares o de convivencia, desestabilizando su normal desarrollo.

2. Apoyar, en su caso, los procesos de intervención que los equipos técnicos de los Centros de Servicios Sociales desarrollan con personas en situación de Vulnerabilidad, riesgo, marginación o exclusión social.

3. Ofrecer herramientas que den respuesta inmediata a situaciones de urgencia social individual, familiar y o comunitaria».

Vemos como se destaca la necesidad de dar respuesta inmediata a situaciones de necesidad que vienen establecidas, con carácter general en el artículo 10 de la ordenanza cuando señala que:

«Las Ayudas de Urgencia están destinadas a cubrir las siguientes situaciones de necesidad:

1. *Todos aquellos gastos dirigidos a mantener y conservar el uso de la vivienda habitual, así como mantener sus condiciones de habitabilidad:*

o Fianzas para alquileres de viviendas.

- o Pago de alquileres.*
 - o Pago de hipotecas.*
 - o Pago de deudas en evitación de desahucios.*
 - o Reparaciones necesarias para la adecuación de su habitabilidad.*
 - o Adquisición de mobiliario básico y equipamiento esencial de electrodomésticos.*
 - o Gastos de Comunidad.*
 - o Gastos de electricidad, gas, gasoil y leña.*
2. *Necesidades primarias como la alimentación y el vestido.*
 3. *Las situaciones de necesidad originadas por circunstancias que ponen en peligro la estabilidad de la unidad de convivencia o la integración social de los beneficiarios o alguno de sus miembros, especialmente los menores de edad, como material escolar, comedores infantiles y participación en actividades sociales (colonias, campamentos y otros).*
 4. *Podrán concederse Ayudas auditivas (audífonos), ayudas ópticas (monturas y cristales) y prótesis y ayudas dentales, siempre que por tratarse de un problema esencial de salud, sanitario y nunca estético, vengán diagnosticadas por un facultativo del Sistema Público de Salud.*
 5. *La imposibilidad de atender el endeudamiento contraído por alguna de las situaciones anteriormente descritas».*

IV. RESPECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DE LA TRAMITACIÓN DE LAS AYUDAS.

Precisamente en aras de la necesidad de ofrecer respuesta inmediata por la situación de vulnerabilidad de las personas beneficiarias, en el Capítulo IV de la Ordenanza, bajo el epígrafe "Gestión y tramitación", se recoge una regulación en la que, según señala la Exposición de Motivos, *«se desarrolla el procedimiento administrativo de la concesión de las ayudas de urgencia, incluyendo la fase de iniciación, instrucción y resolución del expediente. En la redacción del mismo se han seguido las prescripciones de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común»* – esta remisión normativa debería hacerse hoy a la ley 39/2015, de 1 de octubre-; y este habrá de ser el procedimiento a utilizar independientemente de que la partida presupuestaria a usar se encuentre recogida en el Capítulo II de Gastos Corrientes o en el IV de Transferencias Corrientes.

Y toda esta regulación está en consonancia con lo establecido por el artículo 4 de la Ley 10/2016 que no fue objeto del recurso de inconstitucionalidad y está, por tanto, vigente, que indica que en la tramitación de las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales actuarán bajo el principio de prioridad y agilidad en la tramitación de los expedientes relativos a dichas prestaciones y en la resolución y pago de las mismas, dando preferencia a tales expedientes y adoptándose las medidas necesarias para la reducción de trámites y cargas administrativas.

Si bien es cierto que, del Informe de la Intervención General del Ayuntamiento que citábamos al principio se extrae la recomendación de que se modifique el procedimiento utilizado, el propio Consejero de Acción Social y Familias, en respuesta dada a esta Institución nos ha señalado que este cambio presupuestario *«ha tratado de subsanar una situación que podría considerarse “anómala” ya que el Capítulo II “Gastos Corrientes en Bienes y Servicios” comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades de las Entidades Locales y de sus Organismos Autónomos y por consiguiente, las facturas emitidas al efecto van a nombre del mismo; mientras que las Ayudas de Urgencia no tienen tal carácter, ya que es el Ayuntamiento quien presta la ayuda y las facturas emitidas en este supuesto van a nombre del solicitante. Por tanto, una ayuda, sea o no una subvención propiamente dicha, tiene que ir a Capítulo IV, es sólo un cambio de capítulo, sin que ello tenga mayor trascendencia en cuanto a su tramitación y procedimiento para su concesión».*

Resulta oportuno apuntar que sí hubiera modificaciones de fondo, que alarguen los plazos, no sólo se verían afectadas las personas individualmente consideradas y las familias en estado de necesidad, sino también el propio sistema de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza, ya que la mayoría, por no decir todas, estas ayudas pasan por los trabajadores sociales, y buena parte de ellas tienen entre sus objetivos el de *«apoyar, en su caso, los procesos de intervención que los equipos técnicos de los Centros de Servicios Sociales desarrollan con personas en situación de Vulnerabilidad, riesgo, marginación o exclusión social».*

Por tanto, dilatar unas ayudas que tienen un carácter puntual y urgente, pero sirven para apuntalar el trabajo social que se realiza en situaciones de vulnerabilidad personal o familiar, sería dejar sin instrumentos de intervención social y educativa a los Servicios Sociales municipales y esto es esencial para lograr el objetivo de mejorar el bienestar e integración social de personas y familias vulnerables.

CONCLUSIONES

1º. La inclusión en el Capítulo IV de los presupuestos municipales de las denominadas tradicionalmente por la Intervención municipal “Ayudas de urgencia otorgadas por el área de Derechos Sociales”, es totalmente ajustada a Derecho, tal y como la citada Intervención indica en sus informes, al igual que en su día se indicó por la Cámara de Cuentas.

2º. Por las razones anteriormente señaladas, las citadas ayudas deberán seguir siendo consideradas como “prestaciones” de los Servicios Sociales sometidas a su propio régimen jurídico y procedimientos y no como “subvenciones”, por lo que se debe excluir la aplicación del régimen jurídico que éstas últimas conllevan en su concesión y tramitación.

3º. La tramitación de las citadas ayudas, dada su finalidad última, y el ámbito subjetivo en las que deben prestarse, para personas y familias en situación de especial vulnerabilidad, habrá de llevarse a cabo bajo el principio de prioridad y agilidad en la tramitación de los expedientes relativos a dichas prestaciones, lo que deberá conllevar la asignación de los medios materiales y personales que para ello resulten necesarios en aras a garantizar la celeridad en su concesión y poder dar efectivo cumplimiento a la finalidad con la que han sido previstas.

4º. Si bien no cabe adelantar que, adoptando las medidas anteriormente expresadas, el cambio producido en la estructura presupuestaria, y su aplicación material en la gestión de las ayudas, vaya a suponer perjuicio alguno en un sistema que, si bien puede ser mejorable, en la actualidad venía funcionando de un modo ajustado al cumplimiento de sus objetivos; se deberá ser especialmente vigilante en las posibles incidencias que puedan darse, fruto de los necesarios cambios a introducir, y que pudieran llevar a poner en peligro la consecución del objeto final de las ayudas: solventar la situación de emergencia de la ciudadanía afectada.

Por todo ello,

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza, las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Que se mantengan en el Capitulo IV de los presupuestos municipales para el ejercicio 2020 las transferencias corrientes bajo la denominación “Plan de Choque: Ayudas de urgencia social” por importe de 5.180.000 €, que engloba aquellas ayudas que no tienen convenio intervenido previamente por los órganos de Intervención, por ser el lugar adecuado a la vista de la normativa aplicable.

Segunda.- Que se proceda a reforzar, con la debida dotación de recursos humanos y materiales, el procedimiento de gestión de dichas ayudas bajo el principio de prioridad y agilidad en la tramitación de los expedientes relativos a dichas prestaciones, impidiendo que pueda ponerse en peligro la consecución del objeto final de las ayudas: solventar la situación de emergencia.

Tercera.- Que se dé traslado periódico a esta Institución de las posibles incidencias materiales y temporales que puedan producirse, a fin de que desde el Justiciazgo pueda ejercerse la debida supervisión de la actuación administrativa en la materia.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 20 de enero de 2020

ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN