



León, 10 de abril de 2014

**Diputaciones Provinciales y
Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes**

Asunto: Prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social

Ilmo. Sr.:

En esta Procuraduría se tramita el expediente registrado con el número de referencia **20133281**, con motivo de una queja registrada el 20 de diciembre de 2013, sobre las eventuales deficiencias que existen en la normativa de ayudas para la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en la Comunidad de Castilla y León, cuya gestión corresponde a las entidades locales en atención a lo dispuesto en el artículo 11.1 del Decreto 12/2013, de 21 de marzo, por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social de la Comunidad de Castilla y León.

A tales efectos, hay que tener en cuenta que la Disposición Final Primera del Decreto referido concede a las entidades locales un plazo máximo de tres meses, desde la entrada en vigor del mismo, que tuvo lugar el 28 de marzo de 2013, para adaptar la normativa a los criterios y condiciones esenciales establecidas para su acceso en el Decreto, lo que, en algunos casos, se habría producido con posterioridad al 28 de junio de 2013; en otros casos no se habría hecho la adaptación oportuna; y, en otros, se estaría aplicando el Decreto directamente sin normativa propia según los términos en los que se formuló la queja.

Por otro lado, también según los motivos de la queja, en algunos casos la normativa propia de las corporaciones locales es contraria al Decreto 12/2013, de 21 de marzo, en aspectos como el plazo máximo para resolver la solicitud de las ayudas; la documentación solicitada; el cómputo de bienes patrimoniales; la posibilidad de que se realice el pago de la ayuda a acreedores del titular, o a entidades o personas físicas distintas al titular o a otros miembros de su unidad familiar o de convivencia; la concesión de ayudas condicionada a un presupuesto cerrado; la exigencia previa de que se presenten las facturas correspondientes a los gastos a cubrir, etc.



Al margen de los aspectos concretos a los que se refiere la queja presentada en esta Institución, hemos querido aprovechar la tramitación del expediente para analizar todas las normas elaboradas por los Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales, es decir, la normativa de todas las entidades locales con competencia para prestar los servicios sociales en los municipios correspondientes a dichos Ayuntamientos, o en los municipios sobre los que las Diputaciones Provinciales deben prestar asistencia y cooperación, en consideración a lo previsto en los artículos 26.1. c) y 36.1, b) y c) de la Ley de Bases de Régimen Local, así como en los artículos 45 y 48 g) 4º de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.

Tras requerirse información a cada una de dichas Entidades Locales, se ha ido recibiendo la misma entre el 23 de enero de 2014, fecha en la que se recibió el informe de la Diputación Provincial de Salamanca, y el 1 de abril de 2014, fecha en la que se recibió el informe de la Diputación Provincial de León. A fecha de esta Resolución, únicamente no se ha obtenido respuesta del Ayuntamiento de Salamanca.

A la vista de dicha información y del análisis de la normativa aprobada en desarrollo del Decreto 12/2013, de 21 de marzo, podemos abordar los siguientes apartados:

1. Adaptación de la normativa de las Entidades locales

La Disposición Final Primera del Decreto 12/2013, de 21 de marzo, como ya se ha indicado más arriba, estableció un plazo de tres meses, desde la entrada en vigor del mismo, para que las Entidades Locales competentes para la gestión de las prestaciones reguladas adaptaran la normativa a los criterios y condiciones esenciales establecidos para su acceso según el Decreto. La Disposición Final Tercera fijaba la entrada en vigor del Decreto en el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, la cual tuvo lugar el 27 de marzo de 2013. Por lo tanto, antes del 28 de junio de 2013, debía procederse a la adaptación señalada.

Con todo, hay que tener en cuenta el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas locales, conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que exige una aprobación inicial por el Pleno, un trámite de información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, la resolución de todas las reclamaciones y sugerencias que pudieran haber sido presentadas en plazo, y la aprobación definitiva por el Pleno. Asimismo, en virtud del artículo 70.2 de la misma Ley, los acuerdos adoptados por las corporaciones locales como los que nos ocupan deben ser publicados en el Boletín Oficial de la



correspondiente provincia, no entrando en vigor hasta la publicación completa de su texto, y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 para que la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas puedan requerir la anulación del acto cuando consideren, en el ámbito de las respectivas competencias, que infringe el ordenamiento jurídico.

Con estos presupuestos, debemos hacer referencia a la siguiente normativa, en el marco de los procedimientos que se han llevado a cabo para su aprobación, puesto que, en la fecha en la que se admitió a trámite la queja que ha dado lugar a este expediente, y durante la tramitación del mismo, no toda esa normativa se encontraba definitivamente aprobada ni en vigor.

Diputación Provincial de Ávila

El Pleno de la Corporación de la Diputación Provincial de Ávila, en sesión ordinaria celebrada el día 24 de junio de 2013, acordó la aprobación inicial de la normativa por la que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas y de subsistencia en situaciones de urgencia social en la provincia de Ávila, siendo publicada la normativa definitiva en el BOP de Ávila de 27 de agosto de 2013.

Diputación Provincial de Burgos

La Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Burgos, en sesión celebrada el 6 de junio de 2013, prestó su aprobación a las Reglas que regirán el procedimiento para la concesión de prestaciones económicas destinadas a la atención de personas con necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social, para el año 2013, publicándose en el BOP de Burgos de 28 de junio de 2013.

Diputación Provincial de León

El Pleno de la Diputación de León, en sesión celebrada el día 27 de noviembre del año 2013, acordó aprobar inicialmente la Ordenanza reguladora de la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia Social (BOP, de 2 de diciembre de 2013). Posteriormente, dicho Pleno, en sesión celebrada el día 29 de enero del año 2014, acordó desestimar las alegaciones presentadas por la Secretaria de Política Social de la Unidad Sindical de CC.OO. de León, y corregir ciertos errores materiales detectados en su texto, aprobándose definitivamente la Ordenanza. El día 3 de febrero de 2014



tuvo lugar la publicación íntegra de la Ordenanza en el BOP de León, y, conforme a la Disposición Final de la misma, empezó a estar en vigor el día 21 de febrero de 2014.

Diputación Provincial de Palencia

Por acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación Provincial, en sesión celebrada el día 30 de enero de 2014, se aprobó el Reglamento de prestaciones económicas de urgencia social de la Diputación de Palencia, adaptado a lo dispuesto en la normativa autonómica aludida. La publicación, tras la aprobación definitiva, tuvo lugar en el BOP de Palencia de 26 de marzo de 2014.

Diputación Provincial de Salamanca

Con fecha 31 de julio de 2013, el Pleno de la Diputación aprobó el Reglamento regulador de la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de emergencia social, en los municipios de la provincia de Salamanca con población inferior a 20.000 habitantes, siendo publicado en el BOP de Salamanca de 3 de octubre de 2013, para exposición pública y audiencia de los interesados.

Diputación Provincial de Segovia

Por Acuerdo del Pleno de fecha 24 de octubre de 2013, se aprobó inicialmente el Reglamento que regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en la provincia de Segovia, habiendo sido publicado el texto íntegro en el BOP de Segovia el 1 de enero de 2014, estando vigente desde el día siguiente. Previamente, con fecha de 17 de junio de 2013, la Junta de Gobierno había adoptado un Acuerdo, en virtud del cual, se derogó el Acuerdo de 30 de julio de 2008, a los efectos de que se tuviera por hecha la adaptación requerida tras la entrada en vigor del Decreto 12/2013, de 21 de marzo, dejándose sin efecto, al mismo tiempo, el antiguo Programa de Prestaciones Económicas en todo lo que contraviniera esta norma.

Diputación Provincial de Soria

El Pleno de la Diputación Provincial de Soria, con fecha 5 de julio de 2013, aprobó el Reglamento por el que se Regula la prestación económica destinada a la atención de



necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social, siendo definitivamente aprobado tras la publicación de la aprobación inicial en el BOP de Soria de 17 de julio de 2013.

Diputación Provincial de Valladolid

El Pleno de la Diputación Provincial de Valladolid, en sesión ordinaria celebrada el 28 de junio de 2013, acordó aprobar inicialmente la normativa reguladora de las prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social. Dicha normativa, en su versión definitiva, se publicó en el BOP de Valladolid de 31 de agosto de 2013.

Diputación de Zamora

El BOP de Zamora de 10 de julio de 2013 publicó las Bases reguladoras para la concesión de prestaciones económicas destinadas a la atención de las necesidades básicas de subsistencia en situación de urgencia social en la provincia de Zamora para el año 2013, haciéndose referencia en dichas Bases a la normativa contenida en el Decreto 12/2013, de 21 de marzo. De igual modo, el BOP de Zamora de 5 de marzo de 2014, publicó las Bases reguladoras para el año 2014.

Ayuntamiento de Aranda de Duero

El 17 de enero de 2014, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Aranda de Duero aprobó las Bases para regir en la Convocatoria relativa a las prestaciones económicas destinadas a atender las necesidades básicas de subsistencia en situación de urgencia social.

Ayuntamiento de Ávila

El Ayuntamiento de Ávila procedió a la adaptación de la normativa a los criterios establecidos en dicho Decreto autonómico, acordando la Junta de Gobierno Local de fecha 27 de Junio de 2013 la aprobación de las Normas reguladoras de las prestaciones económicas destinadas a la atención de las necesidades básicas de subsistencia en situaciones de emergencia social, siendo publicadas en el BOP de Ávila de 2 de julio de 2013.



Ayuntamiento de Burgos

El Consejo de Administración de la Gerencia Municipal de Servicios Sociales, Juventud e Igualdad de Oportunidades del Ayuntamiento de Burgos, aprobó las Bases que regulan la concesión de prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia, en sesión celebrada el 5 de noviembre de 2013, siendo publicadas las mismas en el BOP de Burgos de 13 de diciembre de 2013.

Ayuntamiento de Laguna de Duero

El Ayuntamiento de Laguna de Duero, con el fin de adaptar su normativa al Decreto 12/2013, de 21 de marzo, inició el 10 de junio de 2013 los trámites oportunos para la aprobación de la nueva Ordenanza reguladora de las prestaciones, siendo publicada en el BOP de Valladolid de 14 de enero de 2013.

Ayuntamiento de León

El Pleno del Ayuntamiento de León, en sesión de 25 de junio de 2013, aprobó inicialmente la Ordenanza reguladora de las ayudas de urgencia social, siendo publicada íntegramente en el BOP de León con fecha de 27 de agosto de 2013.

Ayuntamiento de Medina del Campo

La Ordenanza municipal reguladora de la concesión de prestaciones económicas con cargo al presupuesto del Ayuntamiento de Medina del Campo destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social, fue inicialmente acordada por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 24 de junio de 2013, y publicada en su versión definitiva en el BOP de Valladolid de 18 de septiembre de 2013.

Ayuntamiento de Miranda de Ebro

A través del Decreto de la Alcaldía de fecha 30 de septiembre de 2013, se aprobó definitivamente el Reglamento de acceso a la prestación económica destinada a la atención de



necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en el municipio de Miranda de Ebro, siendo publicada en el BOP de Burgos de 3 de diciembre de 2013.

Ayuntamiento de Palencia

Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de junio de 2013, se adaptó la convocatoria de ayudas económicas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad social y alquiler de viviendas durante el ejercicio 2013 que se había aprobado en sesión celebrada el 15 de febrero de 2013, al Decreto 12/2013, de 21 de marzo, siendo publicada dicha adaptación en el BOP de Palencia de 10 de julio de 2013.

Ayuntamiento de Ponferrada

El Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2013, aprobó inicialmente la Ordenanza reguladora de la prestación económica destinada a la atención de necesidades de subsistencia en situaciones de urgencia social en el municipio de Ponferrada, publicándose en el BOP de León de 30 de diciembre de 2013, a los efectos de información pública y audiencia de los interesados. En el BOP de León de 20 de febrero de 2014 se publicó como acuerdo definitivo

Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo

El BOP de León de 17 de julio de 2013 publicó las Bases que rigen la convocatoria de la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.

Ayuntamiento de Salamanca

Con motivo de la tramitación del expediente de esta Procuraduría registrado con el número de referencia 20132736, el Ayuntamiento de Salamanca, a través de su informe, nos indicó que el mismo *“tramita las Prestaciones Económicas del Área de Bienestar Social a través de dos Programas Municipales, que recogen los criterios y condiciones esenciales establecidas para su acceso en el Decreto 12/2013, de 21 de marzo, por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de*



Urgencia Social en la Comunidad Autónoma. Esta atención y tramitación se inicia en el Centro de Acción Social (CEAS) que corresponde de acuerdo al domicilio de los solicitantes".

Con todo, y sin que, salvo error, se hayan producido cambios, se mantiene la regulación prevista en la Resolución de 17 de enero de 2012, por la que se establece el Programa de Prestaciones Económicas para Situaciones de Emergencia o Urgente Necesidad¹, y en la Resolución de la misma fecha, por la que se establece el Programa de Ayudas Municipales al Alquiler de Vivienda².

Ayuntamiento de Segovia

El Ayuntamiento de Segovia aprobó inicialmente, en Pleno de 1 de Julio de 2013, el Reglamento regulador del procedimiento de la prestación económica para situaciones de urgencia social, y fue publicado en el BOP de Segovia de fecha 19 de julio de 2013, que fue elevado a definitivo al no haberse presentado reclamación alguna contra el mismo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Ayuntamiento de Soria

La Ordenanza reguladora de la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de emergencia social fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 10 de octubre de 2013, elevándose a definitiva y teniendo lugar su publicación en el BOP de Soria del 17 de enero de 2014.

Ayuntamiento de Valladolid

El 28 de junio de 2013 se aprobó, por Decreto de Alcaldía, la norma de desarrollo del Reglamento regulador de las prestaciones de apoyo a familias del Ayuntamiento de Valladolid, correspondiente al establecimiento de la renta de referencia, los baremos de acceso y el cálculo de las cuantías de las prestaciones reguladas en el mismo, dejando sin efecto la entonces vigente norma de desarrollo aprobada por Decreto nº 264, de fecha 14 de enero de 2011. El Reglamento regulador de las prestaciones de apoyo a las familias fue aprobado por Acuerdo del

¹ http://familiaeigualdad.aytosalamanca.es/es/ceas/docs/AY_NECESIDAD_2012.pdf

² http://familiaeigualdad.aytosalamanca.es/es/familiaeinfancia/docs/programa_ayudas_alquiler.pdf



Ayuntamiento en Pleno de 2 noviembre de 2010, y publicado el BOP de Valladolid de 12 de enero de 2010 como Reglamento definitivo.

Ayuntamiento de Zamora

El 14 de octubre de 2013, se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora la Ordenanza reguladora de la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas en situaciones de urgencia social en el municipio de Zamora, sin que, con anterioridad a ésta hubiera una norma municipal específica, aplicándose, por tanto, la normativa autonómica.

Con todo, podemos concluir que, aunque en algunos casos se ha producido una cierta demora en la adaptación de la normativa por parte de las entidades locales, incluso habiéndose aprobado inicialmente la nueva normativa con posterioridad al mes de junio de 2013, lo cierto es que dicha adaptación se ha ido elaborando de forma paulatina. En cualquier caso, no hemos podido advertir paréntesis en los que no se hayan tramitado las solicitudes de prestaciones para la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social, puesto que, en su caso, se han resuelto a través de la aplicación de lo previsto en el Decreto 12/2013, de 21 de marzo desde que éste entró en vigor.

Cabe hacer referencia, sin embargo, a la peculiaridad de la normativa de la Diputación Provincial de Zamora, que, en lugar de establecerlas con carácter único para lo sucesivo, ha publicado unas Bases para el año 2013, y unas Bases para el año 2014. En las primeras, el plazo para la presentación de las solicitudes de las ayudas se establece hasta el 31 de octubre de 2013 (Base 16ª); y, en las Bases para el año 2014, el plazo de presentación finaliza el 15 de diciembre de 2014 (Base 16ª). No obstante, en esta última Base se señala que "*También podrán ser objeto de las presentes ayudas aquellas necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social surgidas desde el día 1 de noviembre de 2013 hasta la fecha de publicación de las presentes bases*". De este modo, se garantiza la inexistencia de un periodo en el que no se posibilite la solicitud de las ayudas, pero, no obstante, no se aprecian las ventajas que pudieran existir para que las ayudas estén sujetas a convocatorias sucesivas, aunque éstas tengan el mismo contenido, al margen de las cantidades que se fijan en cada una de las Bases para atender las ayudas, con la previsión de que esas cantidades puedan variar mediante las oportunas modificaciones presupuestarias debidamente autorizadas, como así ocurrió en dos ocasiones en el año 2013, según los anuncios publicados en el BOP de Zamora de 4 de noviembre y 20 de diciembre de 2013.



Por la misma opción ha optado el Ayuntamiento de Palencia, que, tanto para el año 2013, como para el año 2014, ha hecho las correspondientes convocatorias de prestaciones y ayudas económicas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad social

El Ayuntamiento de Valladolid también ha optado por un sistema un tanto peculiar, dado que, el 28 de junio de 2013, se aprobó, por Decreto de Alcaldía, la norma de desarrollo del Reglamento regulador de las prestaciones de apoyo a familias del Ayuntamiento de Valladolid correspondiente al establecimiento de la renta de referencia, los baremos de acceso y el cálculo de las cuantías de las prestaciones reguladas en el mismo, dejando sin efecto la norma de desarrollo aprobada por Decreto nº 264, de fecha 14 de enero de 2011. El Reglamento regulador de las prestaciones de apoyo a las familias fue aprobado por Acuerdo del Ayuntamiento en Pleno de 2 noviembre de 2010 (BOP de Valladolid de 12 de enero de 2010), y dicho Reglamento tiene por objeto una diversidad de prestaciones para menores (gastos derivados del cuidado durante el primer año de vida, gastos de alimentación, gastos en escuelas, centros y guarderías infantiles, para la financiación de gastos de canguro), junto con las prestaciones económicas para familias en situaciones de necesidad.

En todo caso, lo que más nos llama la atención del Reglamento del Ayuntamiento de Valladolid, es que siempre considera beneficiarios de las ayudas a las unidades familiares, sin incluirse, al menos de forma expresa, a las personas físicas que constituyeran destinatarios únicos. Frente a ello, el artículo 6 del Decreto autonómico establece que los destinatarios de las prestaciones podrían ser *“personas que vivan solas, de manera autónoma e independiente, así como las que convivan con otras en el mismo domicilio y no tengan con ellas vínculos que las incluyan en unidades familiares o de convivencia”*. Igualmente, dentro de destinatario único, se incluye a las personas que *“se encuentren en proceso o situación de nulidad, divorcio, separación legal o ausencia, o de extinción de la unión de hecho o cese acreditado de la relación de convivencia análoga a la conyugal, o cuyo previo vínculo matrimonial o relación de convivencia de la naturaleza referida se haya extinguido por fallecimiento y no tengan hijos”*. Asimismo, el párrafo tercero del precepto incluye a *“las mujeres víctimas de violencia de género”*.

En cualquier caso, consideramos que cada entidad local con competencias en el desarrollo de la normativa autonómica de las ayudas debería establecer una normativa no limitada a cada anualidad, lo cual es más coherente con la exigencia de la Disposición Final Primera del Decreto 12/2013, de 21 de marzo.



2. Financiación

Conforme al artículo 10 del Decreto 12/2013, de 21 de marzo, *“La financiación de la prestación se realizará de forma compartida entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los entes locales en los términos previstos en el artículo 110 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Castilla y León”*. Conforme al apartado 5 de este precepto de la Ley de Servicios Sociales, corresponderá a la Administración de la Comunidad la financiación para atender el 65% de las ayudas económicas de emergencia o urgencia social, por lo que las entidades locales deben asumir el otro 35%.

Con todo, como se señala en el Dictamen preceptivo emitido por el Consejo Consultivo de Castilla y León, de 7 de marzo de 2013, sobre el Proyecto de decreto por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en la Comunidad de Castilla y León, no podrá invocarse como causa de denegación de las prestaciones el agotamiento de la disponibilidad presupuestaria, dado que, conforme al artículo 19.1 de la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Castilla y León, nos encontramos con *“prestaciones esenciales, cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo”*. Así, también se establece que estas prestaciones *“serán obligatorias en su provisión y estarán públicamente garantizadas, con independencia de cuáles sean el nivel de necesidades o el índice de demanda existente”*.

Por otro lado, se trata de ayudas cuya solicitud debe poder hacerse en cualquier momento, sin estar sometidas a plazos ni a cualquier otra limitación derivada de convocatorias hechas al efecto.

En algunos casos, como en el de la normativa aprobada por la Diputación Provincial de Ávila, expresamente se establece que *“Debido a su naturaleza de prestación social, no existe plazo para la presentación de solicitud, ésta puede ser presentada a lo largo de todo el año”* (art. 8.1. d).

La Ordenanza de la Diputación Provincial de León, en su artículo 4.2, dispone que *“Las prestaciones económicas reguladas en la presente Ordenanza se concederán con cargo al Presupuesto de cada ejercicio económico, en función de la consignación que se apruebe para cada año, sin perjuicio de que la aplicación presupuestaria pueda ser objeto de las ampliaciones que procedan”*. Asimismo, la normativa aprobada por la Diputación Provincial de Valladolid también establece, en su artículo 9.1, que *“La Diputación de Valladolid consignará anualmente una cantidad para el pago de las ayudas, que de ser insuficiente se incrementará en la cantidad necesaria”*.



Frente a ello, nos encontramos que la normativa del Ayuntamiento de Burgos dispone, en el artículo 3 que *"El Ayuntamiento de Burgos dotará económicamente, a través del presupuesto anual, y de conformidad con la disponibilidad financiera existente los correspondientes créditos en las partidas presupuestarias con cargo a las cuales se imputarán las prestaciones económicas en situaciones de urgencia social"*. Y añade el precepto, *"La concesión de estas prestaciones tendrá como límite el importe del crédito presupuestario aprobado"*.

El Acuerdo que la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Palencia, de 27 de junio de 2013, por el que se adaptó la Convocatoria de las ayudas económicas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad social y alquiler de viviendas durante el ejercicio 2013 al Decreto 12/2013, de 21 de marzo, estable una Base 7, en virtud de la cual: *"En el Presupuesto Municipal para el año 2013 existe crédito adecuado y suficiente en cuantía para hacer frente a las obligaciones económicas derivadas de la concesión de las ayudas. En su caso, una vez agotado el crédito, no podrán concederse más ayudas por tal concepto durante el ejercicio. Aplicación presupuestaria 2013/6/23101/48000: 36.000,00 €. Aplicación presupuestaria 2013/6/23101/48004: 50.000,00 €"*.

Sin embargo, estas limitaciones presupuestarias están en contra de la obligatoria provisión de las ayudas a la que se ha hecho referencia más atrás.

En la normativa del Ayuntamiento de Ponferrada también observamos una peculiaridad en contra de la obligatoria provisión de las ayudas que deban ser concedidas. Así, en el artículo 11.3, después de referirse a la resolución que ha de poner fin al procedimiento, establece que: *"En el caso de que no exista consignación presupuestaria suficiente para hacer frente al abono de la prestación en el plazo señalado, se hará constar tal circunstancia en la resolución de reconocimiento del derecho y se hará frente al pago de la misma en el momento en que se disponga de crédito suficiente para ello"*. Frente a ello, el artículo 11.6 del Decreto autonómico, establece un plazo máximo para resolver y, en su caso, abonar la ayuda, no superior al mes. Dilatar el pago de las ayudas por tiempo incierto, hasta la existencia de crédito suficiente, puede hacer que aquellas no respondan a su finalidad.

También debemos hacer referencia aquí al Reglamento regulador del Ayuntamiento de Valladolid, cuyo artículo 5 se remite a la normativa de desarrollo para el establecimiento de los baremos específicos para cada una de las prestaciones recogidas en el mismo, estableciéndose en el apartado 2 del precepto que *"Cuando por falta de consignación presupuestaria no sea posible la concesión de la prestación a todas las personas solicitantes, se establecerá un orden*



de prioridad en función de la puntuación obtenida en la aplicación del baremo establecido. En caso de empate en la puntuación se dará prioridad a quien tenga renta de referencia". El apartado 3 del artículo establece que "En el baremo específico de cada una de las prestaciones se tendrá en cuenta la situación de víctima de violencia de género para dar prioridad en el acceso a la prestación".

Esta posible falta de consignación presupuestaria, para atender las prestaciones en casos de urgente necesidad, tampoco se ajusta a la naturaleza que deben tener las prestaciones, en cuanto constituyen un derecho subjetivo de obligatoria provisión.

3. Compatibilidad de las ayudas con otros recursos, ingresos o prestaciones

El artículo 8 del Decreto autonómico establece que *"La prestación económica destinada a atender las necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social será compatible con cualquier otro recurso, ingreso o prestación que obtenga los destinatarios, con independencia de cuál sea su naturaleza y origen, incluida la prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía".*

La normativa local que hemos analizado no contiene preceptos en contra de lo transcrito, e, incluso, en algunos, casos se reproduce dicho régimen de compatibilidad. Únicamente, el artículo 31 del Reglamento regulador de las prestaciones de apoyo a las familias, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid en sesión de 2 de noviembre de 2010, establece, en cuanto a la incompatibilidad de dichas prestaciones, que *"será incompatible con cualquier otra prestación pública que pueda corresponder a la unidad familiar para la misma finalidad, salvo que, concedida la ayuda por otra Administración Pública, ésta sea insuficiente para cubrir la situación de necesidad planteada".* Debemos entender que se trata de prestaciones destinadas a la misma concreta finalidad en cada caso concreto, por lo que no cabe interpretar que pueda existir contrariedad con la normativa autonómica.

Con todo, a la vista de algún caso concreto, hemos advertido que, en la práctica, el reconocimiento de la renta garantizada de ciudadanía puede dar lugar a que, de manera automática, se aprecie la existencia de ingresos que justifique la denegación de la ayuda de urgencia social. A estos efectos, también debemos tener en cuenta que, conforme al artículo 12, a) 8º del Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, excluye del cómputo



de los ingresos que han de considerarse a los efectos de cumplir el requisito de carecer de medios económicos y patrimoniales, a las ayudas de emergencia social.

Las resoluciones denegatorias de las ayudas de urgencia social deben estar fundamentadas, y, dado que, en función de las circunstancias concretas concurrentes, los ingresos procedentes de la renta garantizada de ciudadanía o de otro origen pueden no ser suficientes para cubrir ciertas necesidades básicas de subsistencia, dicha fundamentación no puede limitarse a considerar la existencia de esos ingresos al margen de la suficiencia o no de los mismos.

4. El patrimonio de los destinatarios de las prestaciones económicas

El Decreto 12/2013, de 21 de marzo, dedica el artículo 7 a los extremos que integran el cómputo de los ingresos del destinatario de la prestación o de su unidad familiar o de convivencia, concretándose en los procedentes del trabajo por cuenta ajena, del trabajo por cuenta propia y de pensiones, prestaciones y todos aquellos subsidios públicos que se perciban. No se computaran, por mención expresa, los ingresos de carácter finalista cuya concesión esté condicionada a un destino concreto, salvo que sea para la misma finalidad a la que van destinadas las ayudas reguladas; y, la cuantía global de ingresos debe minorarse con aquellos gastos ocasionados por el alquiler o préstamo hipotecario hasta el 0,8 del IPREM anual.

El Decreto no contempla la repercusión del patrimonio que puedan tener el destinatario de la prestación o su unidad familiar o de convivencia, en orden a cumplir los requisitos para obtener las ayudas, pero sí que señala en el párrafo 5º del artículo 4.1, como uno de esos requisitos, *“No poder cubrir al tiempo del inicio del procedimiento de reconocimiento de la prestación, sus necesidades básicas de subsistencia por sus propios medios, ni desde otros recursos sociales o a través de la ayuda de terceros obligados legalmente, asumiendo, no obstante, el compromiso de solicitar la ayuda”*.

Es evidente que la tenencia de un patrimonio, que pueda ser fácilmente realizado, de forma total o parcial, podría implicar la posibilidad de atender las necesidades concurrentes, a través de los *“propios medios”*; motivo por el que entendemos que este dato sí debería poder valorarse a los efectos oportunos, y, de hecho, así se hace en muchas de las normas de las Entidades Locales:

Así, conforme al artículo 8.2 de la Normativa reguladora de la Diputación Provincial de Ávila, entre la documentación a presentar por los solicitantes, se incluye: *“Declaración de*



valores mobiliarios y bienes rústicos y beneficios obtenidos de ellos, o en su defecto declaración jurada de no poseerlos. La tenencia de bienes patrimoniales, aunque los beneficios que proporcionen sean nulos o muy pequeños, se considerarán, en el informe técnico valorando sus posibilidades”.

El Reglamento de la Diputación Provincial de Palencia, en el artículo 7.1 c), con relación a la capacidad económica, exige *“No ser propietario o usufructuario de bienes muebles o inmuebles, excepto la vivienda habitual, cuyas características, valoración, posibilidad de venta o cualquier otra forma de explotación indiquen de manera notoria la existencia de medios materiales suficientes para atender, por sí mismo, la necesidad para la que demanda la ayuda”.*

También el Reglamento de la Diputación Provincial de Salamanca, en el artículo 8.2, establece, para el cómputo de rentas, que *“cuando el patrimonio no dé lugar a ingresos derivados de su explotación, solo se tendrá en cuenta cuando exista algún tipo de bienes que pueda generar liquidez de forma inmediata”.*

En la Normativa de la Diputación Provincial de Valladolid se establece, en el párrafo segundo del artículo 6.1 c), que: *“Al margen de sus ingresos, se valorará para apreciar la concurrencia de este requisito si el peticionario dispone de bienes muebles o inmuebles que puedan generar liquidez”.*

El artículo 8 del Reglamento de la Diputación Provincial de Segovia también señala que, para el cómputo de rentas de los destinatarios, se consideran ingresos netos de la unidad familiar o de convivencia *“todos los procedentes del trabajo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, de pensiones, prestaciones y todos aquellos subsidios públicos que perciban, así como los rendimientos derivados del patrimonio y del capital mobiliario”.* Asimismo, el artículo 13. d) 4, exige presentar, entre la documentación que debe acompañar a la solicitud: *“Declaración jurada del interesado acerca de la propiedad, usufructo, o cualquier otro derecho real sobre bienes inmuebles pertenecientes a cualquier miembro de la unidad beneficiaria, o en su caso, de su falta de titularidad, así como de otros ingresos que pudiera disponer. En aquellos casos en los que se estime necesario, podrá solicitarse certificación de bienes inmuebles rústico y urbanos, así como comprobación de oficio por parte de los técnicos competentes del Área de Asuntos Sociales”.*

El artículo 6 d) del Reglamento de la Diputación Provincial de Soria, señala que *“El patrimonio a efecto de cómputo de ayudas solamente se tendrá en cuenta cuando exista algún tipo de bienes que puedan generar liquidez de forma inmediata”.*



En las Normas reguladoras del Ayuntamiento de Ávila se dispone, en la Base 9.2, que, entre la documentación requerida debe estar la *“Certificación de los valores mobiliarios y bienes rústicos y urbanos y beneficios obtenidos de ellos, o en su defecto declaración jurada de no poseerlos”*. No obstante, hay que tener en cuenta que el artículo 12.1 a) del Decreto obliga a los destinatarios de la prestación a *“Proporcionar toda la información necesaria para la gestión de la prestación y facilitar las tareas de evaluación y seguimiento que se establezcan desde el equipo de acción social básica correspondiente”*.

El artículo 9 del Reglamento del Ayuntamiento de Burgos incluye, entre los ingresos a considerar, *“los que se obtengan como consecuencia de una alteración en la composición del patrimonio de las personas interesadas”*.

La Ordenanza del Ayuntamiento de León, en el artículo 8.2 b) 2, contempla, entre la documentación acreditativa de la situación económica que debe ser aportada, *“Certificación de los valores mobiliarios y bienes rústicos y urbanos y beneficios obtenidos de ellos, o en su defecto declaración jurada de no poseerlos”*.

El artículo 6 de la Ordenanza de Medina del Campo, en cuanto al cómputo de ingresos anuales máximos de los solicitantes de la prestación contemplados, se establece que se tendrán en cuenta los ingresos procedentes del patrimonio, si bien, *“cuando éste no dé lugar a ingresos derivados de su explotación sólo se tendrá en cuenta cuando exista algún tipo de bienes que pueda generar liquidez de forma inmediata”*.

El Reglamento del Ayuntamiento de Miranda de Ebro, en su artículo 9, incluye en el cómputo de ingresos *“los que se obtengan como consecuencia de una alteración en la composición del patrimonio de las personas interesadas”*.

Para el cómputo de rentas, el artículo 6.3 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Ponferrada, considera los *“ingresos netos de la unidad familiar o de convivencia (rendimiento de trabajo por cuenta propia o ajena, prestaciones periódicas, pensiones compensatorias o de alimentos e ingresos procedentes del patrimonio, cuando éste no dé lugar a ingresos derivados de su explotación solo se tendrá en cuenta cuando exista algún tipo de bienes que pueda generar liquidez de forma inmediata)”*.

La Base Undécima 1, B) de la Normativa de San Andrés del Rabanedo, a los efectos de hacer las oportunas valoraciones, incluye entre otros documentos a presentar con la oportuna solicitud, *“declaración de los valores mobiliarios, bienes rústicos o urbanos y beneficios obtenidos de ellos o, en su defecto, declaración jurada de no poseerlos. La tenencia de bienes*



patrimoniales, aunque los beneficios que proporcionen sean nulos o muy pequeños, se considerarán, en el Informe Técnico valorando sus posibilidades”.

Con relación al cómputo de rentas, el Reglamento del Ayuntamiento de Segovia, en la disposición 7.2, hace referencia a “... *ingresos procedentes del patrimonio, cuando éste no dé lugar a ingresos derivados de su explotación sólo se tendrá en cuenta cuando exista algún tipo de bienes que pueda generar la liquidez de forma inmediata”.*

En los términos considerados, estimamos que estos preceptos no contradicen el artículo 7 del Decreto autonómico, que establece qué deben considerarse ingresos de la unidad familiar o de convivencia a todos los efectos, pero sin descartar expresamente el cómputo derivado de bienes patrimoniales, en tanto no estaría en la misma situación de necesidad quien con los mismos ingresos procedentes del trabajo, pensiones, prestaciones y subsidios, tuviera además bienes patrimoniales que pudieran generar liquidez inmediata.

5. Valoraciones subjetivas para el reconocimiento de la ayuda

Algunas de las normas de las entidades locales contienen ciertas previsiones que requieren hacer juicios de valor sobre la personalidad de los posibles beneficiarios, y que van más allá de considerar el dato objetivo de que los solicitantes tengan la necesidad de hacer frente a gastos específicos y necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social, y que no puedan ser sufragados por sus medios en un momento dado, ni desde otros recursos sociales, ni en ese momento a través de la ayuda de terceros obligados legalmente, en los términos que establece el artículo 2.2 del Decreto autonómico.

Así, por ejemplo, la normativa de la Diputación Provincial de Palencia, en el artículo 22.3, establece, entre los criterios de valoración para la resolución de las solicitudes, un apartado con relación a los destinatarios, según el cual, “*c) Se debe estimar las medidas que la unidad familiar ha determinado previamente para evitar o prevenir la situación de necesidad social planteada. En caso de necesidades que pudieran ser previsibles, se considerarán tanto los recursos disponibles como las actuaciones de la unidad familiar para evitar o reducir los efectos de esta situación”.* Asimismo, el artículo 2.4 de la normativa de la Diputación Provincial de Valladolid, establece que, “*En el caso de deudas acumuladas, se tendrá en cuenta para valorar la situación y para la concesión de la ayuda si el titular puede considerarse como deudor de buena fe”.*



Entendemos que tales previsiones pueden dar lugar a un cierto grado de inseguridad y estar sometidas a apreciaciones meramente subjetivas, que pueden dejar sin efecto el cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el artículo 4 del Decreto Autonómico y la apreciación de la situación de necesidad de los destinatarios. Cuestión distinta es que, en determinados casos, sea necesaria la aplicación de medidas incluidas en proyectos individualizados de inserción, o la derivación de los interesados a otros recursos de tipo sanitario, educativo y sociales.

Esto también nos lleva a instar a los CEAS a que se promuevan la concesión de oficio de las prestaciones en aquellos casos en que se tenga conocimiento de que se cumplen los requisitos para ello, y, en particular, mientras se tramitan las prestaciones públicas más adecuadas; así como que, en todo caso, proceda o no el reconocimiento de las ayudas sociales, se promuevan los recursos sociales oportunos.

Con relación a ello, nos encontramos con que la tramitación de las solicitudes de renta garantizada de ciudadanía se han de resolver en el plazo de tres meses, desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su instrucción, conforme a lo ahora previsto en el artículo 23.2 del Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. Al margen de ese plazo de tres meses, la práctica es que, muchas veces, se excede en varios meses la resolución de las solicitudes, lo que ha dado lugar a que esta Procuraduría haya estado recordando a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, y siga haciéndolo, a través de las correspondientes Resoluciones, que la renta garantizada de ciudadanía tiene por objeto cubrir necesidades básicas de los ciudadanos, y, en tanto que es la última medida de protección social, resulta imprescindible la mayor agilidad posible en la resolución de los expedientes, mostrando la Consejería su disposición a resolver lo más brevemente posible.

En cualquier caso, en ese tiempo, durante el cual permanece en tramitación la solicitud de renta garantizada de ciudadanía, se pueden presentar supuestos en los que las ayudas de emergencia social tienen un importante papel, debiendo acogerse favorablemente disposiciones como la contemplada en la normativa del Ayuntamiento de Soria, según la cual, *“La prestación regulada por la presente Ordenanza no se concederá para paliar situaciones crónicas. Excepcionalmente, en alguno de estos casos, podrían concederse durante el tiempo necesario para la tramitación de las prestaciones periódicas más adecuadas o para prevenir el riesgo o agravamiento de una situación de exclusión social ante acontecimientos sobrevenidos”*.



6. Requisitos de domicilio

El artículo 4 del Decreto autonómico establece, como uno de los requisitos de los destinatarios de la prestación, el de *“Estar domiciliado en algún municipio de la Comunidad de Castilla y León con, al menos, seis meses de antigüedad previos al inicio de procedimiento de reconocimiento de la prestación y empadronamiento en el municipio donde aquélla se tramite”*. Seguidamente se establecen una serie de supuestos en los que no será exigible el período de domicilio (emigrantes castellano y leoneses retornados, personas foráneas víctimas de la violencia doméstica, o que hayan tenido que trasladar su residencia a esta Comunidad por análogas razones de seguridad, y solicitantes de protección internacional que se hallen en los casos contemplados en la legislación sobre el derecho de asilo y protección subsidiaria). Y, del mismo modo, se establece que *“Excepcionalmente, ante situaciones que comprometen gravemente la subsistencia del destinatario y, en su caso, de su unidad familiar o de convivencia, el órgano competente de las entidades locales, de forma debidamente motivada, podrá eximir del cumplimiento de los requisitos de domicilio y empadronamiento”*.

Sin embargo, hemos comprobado que, en alguna Ordenanza municipal, como la de Soria, además de exigirse la domiciliación en algún municipio de la Comunidad de Castilla y León con seis meses de antigüedad, también se exige el empadronamiento y residencia efectiva de la unidad familiar en el municipio de Soria los tres meses previos al inicio del procedimiento de reconocimiento de la prestación (art. 4.1 a). Este periodo de tres meses de empadronamiento y residencia efectiva en el municipio de Soria es un requisito añadido a los de la normativa autonómica. No obstante, también es cierto que la propia Ordenanza, en el mismo precepto, establece la posibilidad de eximir del cumplimiento de los requisitos de domicilio y empadronamiento, de forma excepcional, tal como prevé el Decreto autonómico.

Las Reglas establecidas por la Diputación Provincial de Burgos exigen *“Residir y estar empadronado de manera continuada con al menos 6 meses de antelación a la fecha de solicitud o de inicio del procedimiento de reconocimiento de la prestación, tanto el titular como el resto de los miembros de la unidad familiar o de convivencia, en algún municipio de la provincia de Burgos con población inferior a 20.000 habitantes”* (art. 1.7. a). También aquí se hace más exigente el ámbito en el que ha tenerse el domicilio con una antelación de 6 meses, en tanto que tiene que ser en un municipio de la provincia de Burgos exclusivamente, al igual que ocurre con el Reglamento de la Diputación Provincial de Palencia en su respectivo ámbito territorial (art. 7.1. b); y con el Reglamento de la Diputación Provincial de Soria (art. 5, a). Del mismo



modo, las Bases del Ayuntamiento de Aranda de Duero (art. 4.1), exige *“Estar empadronado en el Ayuntamiento de Aranda de Duero con, al menos, seis meses de antigüedad previos al inicio del procedimiento de reconocimiento de la prestación”*, cuando lo correcto es que se exigiera el empadronamiento actual en el Ayuntamiento de Aranda de Duero y haber tenido el domicilio en cualquier municipio de la Comunidad de Castilla y León con seis meses de antigüedad.

7. Motivación de las resoluciones denegatorias

Las resoluciones denegatorias de las ayudas de urgencia social deben estar fundamentadas, y, dado que, en función de las circunstancias concretas concurrentes, como ya se ha indicado más atrás, los ingresos procedentes de la renta garantizada de ciudadanía o de otro origen pueden no ser suficientes para cubrir ciertas necesidades básicas de subsistencia, dicha fundamentación no puede limitarse a considerar la existencia de esos ingresos al margen de la suficiencia o no de los mismos.

Esta Procuraduría, con ocasión de la tramitación de algunas quejas de las que ha tenido conocimiento, ha podido advertir la existencia de alguna Resolución carente de la más mínima fundamentación, alguna incluso contradictoria, en el sentido de que se deniega la ayuda inmediatamente después de considerarse que se cumplen los requisitos para su concesión, y, en otros casos, la simple percepción de la renta garantizada de ciudadanía se erige como motivo para la denegación de las ayudas de urgencia.

Por ello, debemos hacer especial hincapié en el deber de motivación de las resoluciones contenido en el artículo 89.3, con relación al artículo 54.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

8. Un mes para resolver y pagar y notificar

El artículo 11.6 del Decreto 12/2013, de 21 de marzo, establece, con relación al plazo máximo para la resolución y, en su caso, abono de la prestación, que *“no será superior a un mes desde la fecha de inicio del procedimiento, sin perjuicio de que las entidades locales puedan establecer, en virtud de sus competencias, plazos inferiores”*.

El Consejo Económico y Social de Castilla y León, en su Informe Previo al Proyecto de Decreto autonómico, consideraba necesario que se aclarara que el plazo de un mes no es solo para la resolución, sino para la resolución y notificación al interesado, en virtud del artículo 43.1



de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Con relación a ello, la normativa de las entidades locales no han establecidos plazos inferiores al del mes, aunque, en algunos casos, sí que han previsto procedimientos de urgencia para resolver las solicitudes de las ayudas. Es el caso de la Ordenanza reguladora del Ayuntamiento de Ponferrada, cuyo artículo 12 establece "*De forma excepcional, ante situaciones que supongan un peligro grave para la subsistencia, el expediente se resolverá en el plazo máximo de 24 horas, sin más requisitos que la aportación de los documentos acreditativos de dicha situación y el informe social que justifique la urgencia*". También el Reglamento regulador del Ayuntamiento de Valladolid establece un procedimiento de urgencia en su artículo 30, señalando que "*Las Bases de ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Valladolid, recogerán el procedimiento de urgencia para la concesión de esta prestación*". Por su parte, la Normativa de la Diputación Provincial de Soria, "*por razones debidamente motivadas*", prevé la posibilidad de que la concesión de las ayudas se resuelva por Decreto de la Alcaldía, sin ser dictaminadas por la Comisión Técnica de Inclusión Social, informándose posteriormente a ésta (art. 9.4).

Pero, por otro lado, la normativa local ha hecho hincapié en la posible suspensión del plazo para resolver por causas imputables al interesado, como sería la subsanación de la documentación necesaria, así como con motivo de la solicitud de informes sociales, como así se prevé en el artículo 7 de la Normativa de la Diputación Provincial de Ávila, en el que también se prevé que no será necesaria la elaboración de un proyecto individualizado cuando se dé una situación de urgencia que requiera una intervención meramente circunstancial, ni cuando ya existiera ese proyecto por haberse intervenido ya con la familia. De igual modo, se prevé expresamente la posibilidad de suspender el plazo de un mes, para la subsanación de deficiencias, la aportación de documentos y de otros elementos de juicio necesarios, o en virtud de la remisión al artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el artículo 20.4 de la Normativa de la Diputación Provincial de Burgos, art. 16.2 de la Normativa de la Diputación Provincial de Salamanca, artículo 17.2 de la Normativa de la Diputación Provincial de Segovia, el artículo 10.4 de la Normativa de la Diputación Provincial de Valladolid, el artículo 9.5 de la normativa del Ayuntamiento de Ávila, la Base 11ª III) 2 de la Normativa del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, el Punto 3 III) de la Normativa del Ayuntamiento de Segovia, el artículo 13 de la Normativa del Ayuntamiento de Soria, y el artículo 13 de la Normativa del Ayuntamiento de Zamora.



Asimismo, la Normativa de la Diputación Provincial de Zamora establece, en la Base 14ª.2, que el plazo máximo para resolución y, en su caso abono, no será superior a un mes desde la fecha de inicio del procedimiento, pero, seguidamente, en la Base 15ª establece que *“La resolución se notificará al interesado en el plazo máximo de 10 días, conforme a lo preceptuado en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/92”*. La misma previsión podemos verla en la Normativa del Ayuntamiento de León (art. 12). La Normativa del Ayuntamiento de Medina del Campo también individualiza la notificación de la resolución, remitiéndose a la normativa de procedimiento administrativo común en cuanto al plazo para dicha notificación (último punto del art. 13), al igual que lo hace la Normativa del Ayuntamiento de Miranda de Ebro (art. 17.1), y la Normativa del Ayuntamiento de Palencia (art. 13).

Con todo ello, debemos entender que la notificación de la resolución debe producirse en el plazo máximo del mes al que se refiere el artículo 11.6 del Decreto autonómico, y, no sólo eso, sino que también en ese plazo habría de hacerse el abono de la ayuda en el caso de que la resolución fuera favorable a la concesión.

Por otro lado, la solicitud de informes sociales que hubieran de incorporarse al expediente tampoco deberían permitir eludir el plazo de un mes para resolver y notificar la correspondiente resolución, puesto que, de otro modo, se desvirtuaría el precepto autonómico.

Por último, debería existir la debida diligencia para demorar lo menos posible la subsanación de las solicitudes de las ayudas, debiendo existir el debido asesoramiento por parte de los Trabajadores Sociales, desde el primer momento, para evitar que se presenten solicitudes sin la debida documentación. En este punto, hemos podido observar, con motivo de la tramitación de algunas quejas particulares, que los interesados en percibir una ayuda, tras una primera entrevista con los encargados de los CEAS, pueden ser convocados a una segunda entrevista, la cual tiene lugar después de un periodo de tiempo significativo (incluso más de un mes), no siendo hasta este momento en el que se formaliza la solicitud, tras lo cual, si es necesaria la subsanación de las solicitud, y si se suspende el plazo para resolver en virtud de la necesidad de solicitar informes sociales, la resolución puede recaer transcurridos varios meses.

Un ejemplo concreto de esta anomalía pudo verse en el supuesto que motivó la apertura del expediente registrado en esta Procuraduría con el número de referencia 20133103. En dicho supuesto se constató que, desde el 4 de julio de 2013, fecha en la que acudió la interesada a interesarse por la ayuda de emergencia social, hasta mediados del mes de diciembre de 2013, en que se propuso favorablemente la concesión de la ayuda, trascurrieron más de cinco meses. Asimismo, desde el día 21 de agosto de 2013 en el que se firmó la solicitud de la ayuda por



parte de la interesada, hasta mediados del mes de diciembre de 2013, transcurrieron casi cuatro meses; si bien es cierto que, durante ese tiempo, se llevaron a cabo actuaciones de información a la interesada, requerimiento de documentación, visita domiciliaria, elaboración de Proyecto individualizado de inserción, concierto de cita con la Técnico de Relaciones Laborales para la inclusión de la interesada en la Bolsa de Empleo, etc. En el mejor de los casos, desde el 22 de octubre de 2013, fecha en la que se nos indicó que se había completado la documentación que era requerida, hasta mediados de diciembre de 2013, transcurrieron casi dos meses, sin perjuicio del tiempo que tuvo que seguir transcurriendo hasta que finalmente fue resuelta favorablemente la solicitud y abonada, de lo cual se nos informó mediante informe fechado el 7 de febrero de 2014.

9. Régimen del silencio administrativo

El Decreto 12/2013, de 21 de marzo, no establece el sentido que debe tener la ausencia de resolución expresa en el plazo de un mes, u otro inferior establecido por las entidades locales, en los términos establecidos en el artículo 11.6 de dicho Decreto.

Consideramos que hubiera sido conveniente que el Decreto estableciera expresamente el régimen del silencio administrativo en el ámbito de las ayudas reguladas, debido, en particular, a que es un aspecto que debería ser considerado con igualdad de criterio en todo el territorio de la Comunidad, y, sin embargo, analizando la regulación local, en algunas normas, advertimos disparidad.

Así, no se establece expresamente el régimen del silencio administrativo en la Normativa de la Diputación Provincial de León, de la Diputación Provincial de Salamanca, de la Diputación Provincial de Segovia, de la Diputación Provincial de Valladolid, de la Diputación Provincial de Soria, de la Diputación Provincial de Zamora, del Ayuntamiento de Aranda de Duero, del Ayuntamiento de Ávila, del Ayuntamiento de Miranda de Ebro, y del Ayuntamiento de Valladolid. En otras se contempla el sentido negativo del silencio, como es el caso de la Normativa del Ayuntamiento de Medida del Campo y del Ayuntamiento de Palencia. Finalmente, en otros casos, se prevé el sentido positivo de la respuesta a las solicitudes de la prestación en caso de ausencia de respuesta expresa en el plazo previsto para la resolución, tal como se establece en la Normativa de la Diputación Provincial de Ávila, de la Diputación Provincial de Burgos, de la Diputación Provincial de Palencia, del Ayuntamiento de Burgos, del Ayuntamiento de Laguna de Duero, del Ayuntamiento de León, del Ayuntamiento de Ponferrada, del



Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, del Ayuntamiento de Segovia, del Ayuntamiento de Soria y del Ayuntamiento de Zamora.

Con todo, consideramos que debería regir el carácter positivo del silencio, haciendo nuestro, a estos efectos, lo expresado en el Dictamen preceptivo emitido por el Consejo Consultivo de Castilla y León, de 7 de marzo de 2013, sobre lo que fue el Proyecto de decreto por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en la Comunidad de Castilla y León.

Dicho Dictamen, sobre el artículo 11 del Proyecto, señala:

“Por otra parte, aunque el Proyecto, por su rango reglamentario, no está habilitado para el establecimiento del régimen del silencio, debe aclarar cuál es el previsto en la Ley para este caso, con el fin de evitar interpretaciones contrarias a la seguridad jurídica que pongan en peligro la aplicación homogénea de la norma. Así, tras la aprobación de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, en la que se regula esta prestación esencial, no ha sido establecido el sentido desestimatorio del silencio ni por norma con rango de ley, justificado en razones imperiosas de interés general, ni por norma de derecho comunitario, por lo que resulta aplicable la regla general del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: “En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo”. Además, la naturaleza de derecho subjetivo que atribuye a esta prestación el artículo 19.1 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, demanda de manera natural el sentido estimatorio del silencio, pues, en otro caso, bastaría con que la Administración dejara transcurrir el plazo máximo de resolución para determinar la pérdida de la efectividad de aquél”.

También el Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto, aprobado el 31 de enero de 2013 por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Castilla y León, consideraba conveniente que se aclarara adecuadamente el carácter del silencio administrativo en el caso de falta de resolución expresa en el procedimiento de concesión de la prestación, recordando que, conforme al artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el efecto negativo del silencio administrativo no puede venir establecido en una norma reglamentaria, pues para ello se requiere una norma con rango de ley, o una norma de Derecho Comunitario, y siempre por razones imperiosas de interés general. En todo caso, se concluye que lo relativo al carácter del silencio debía *“argumentarse debida y suficientemente en el Proyecto de Decreto*



que ahora se informa; pues, de lo contrario, debería entenderse en todo caso que el silencio es positivo o estimatorio de la prestación de cualquier solicitante de estas prestaciones" (Observación General Séptima).

Por los mismos argumentos, y para que exista un tratamiento uniforme de las consecuencias de la falta de resolución sobre las solicitudes de las prestaciones en el plazo establecido al efecto, consideramos que la normativa local debería haber asumido el carácter positivo del silencio que debe imperar conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, por lo tanto, deberían eliminarse los regímenes de silencio negativo establecidos en dicha normativa.

10. Pago de las prestaciones a terceros

El artículo 9.3 del Decreto autonómico establece que *"La prestación es de pago único y se hará efectivo a su titular. A propuesta técnica, el pago podrá fraccionarse o realizarse a cualquier otro miembro de la unidad familiar o de convivencia, siempre que se justifique su conveniencia para preservar la finalidad de la prestación, y sin perjuicio de la obligación que tiene de comunicar cualquier cambio en los requisitos exigidos para obtener la prestación durante el periodo de vigencia de sus efectos"*.

Frente a ello, algunas normativas municipales establecen la posibilidad de hacer el pago a sujetos distintos al titular y a cualquier otro miembro de su unidad familiar o de convivencia.

En concreto, el artículo 21 de la Normativa de la Diputación Provincial de Burgos establece, como regla general, que el abono de la prestación concedida *"se realizará mediante transferencia bancaria por el importe total de la misma a la cuenta del titular de la unidad familiar o de convivencia o representante legal de éste. 2. No obstante lo anterior, el abono de la citada prestación, en virtud de casos particulares y debidamente razonados por criterios técnicos, podrá efectuarse a Entidad o persona física o jurídica distinta del solicitante, que por extrema urgencia hubiera anticipado el gasto"*.

El artículo 29.2 del Reglamento de la Diputación Provincial de Palencia también prevé que, con carácter excepcional, se podrá prever, *"para garantizar el cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas, el abono directo de las cuantías concedidas en las condiciones que se determine, a) A cualquier proveedor o acreedor de manera justificada. b) A asociaciones sin ánimo de lucro, al objeto de que asuman la gestión y el control de la prestación concedida, si existe convenio con dicha entidad que recoja este supuesto"*.



La Ordenanza de la Diputación Provincial de León, en el artículo 13.11, dispone: *"La prestación es de pago único y se hará efectivo a su titular. A propuesta técnica, el pago podrá fraccionarse o realizarse a cualquier otro miembro de la unidad familiar o de convivencia, siempre que se justifique su conveniencia para preservar la finalidad de la prestación, y sin perjuicio de la obligación que tiene de comunicar cualquier cambio en los requisitos exigidos para obtener la prestación durante el período de vigencia de sus efectos. Igualmente, a propuesta técnica, a efectos de garantizar el destino de la prestación a solventar la situación de necesidad planteada, se podrá recabar del solicitante o destinatario de la prestación su consentimiento para que el abono de la misma se realice a un tercero, persona física o jurídica"*.

El Reglamento de la Diputación Provincial de Salamanca también prevé, en el párrafo segundo del artículo 17, que *"A propuesta del solicitante o del/la Trabajador/a Social el importe total o parcial de la ayuda concedida podrá abonarse directamente a acreedores del solicitante para la cancelación de deudas que comprometen las necesidades básicas de subsistencia y a asociaciones sin ánimo de lucro, al objeto de que asuman la gestión y el control de la prestación concedida"*.

La Normativa de adaptación de la Diputación Provincial de Segovia, en el artículo 20.1, dispone que *"El abono de la ayuda concedida se hará efectivo al solicitante o representante legal; sin perjuicio de que, a propuesta técnica, se lleve a cabo a través de terceras personas o entidades, con la finalidad de asegurar el destino de la misma"*.

La Normativa de la Diputación Provincial de Valladolid, igualmente dispone, en el artículo 11.1, que *"Teniendo en cuenta la situación de los destinatarios (estabilidad, capacidad de autogestión, etc.), en el Decreto de concesión se determinará si el abono de la ayuda se realiza directamente al titular, a un tercero, forme o no parte de la unidad familiar o de convivencia, o a través de las entidades colaboradoras que se articulen en cada zona"*. Asimismo añade en el número 2 del precepto, que *"Podrán ser entidades colaboradoras los Ayuntamientos, las parroquias y las entidades sociales sin ánimo de lucro. Dichas entidades recibirán, si fuera necesario por el volumen de ayudas adelantadas, una cantidad anticipada"*.

Similares situaciones, en las que el pago puede realizarse a sujetos distintos al titular de la prestación y a otros miembros de la unidad familiar o de convivencia, se dan con la Normativa del Ayuntamiento de León (el art. 19.3 permite que el pago pueda hacerse al trabajador social del CEAS, y directamente al acreedor), del Ayuntamiento Miranda de Ebro (el art. 18, con relación a los Servicios Sociales, terceros u otras entidades sociales), del



Ayuntamiento de Ponferrada (el artículo 13.3, respecto a los Trabajadores Sociales competentes), del Ayuntamiento de Valladolid (art. 6, con relación a entidades colaboradoras) y del Ayuntamiento de Zamora (art. 15.1, respecto a entidades colaboradoras sin ánimo de lucro y otras de similar naturaleza y proveedores de la necesidad a cubrir).

11. Regímenes sancionadores

Una peculiaridad de las Ordenanzas reguladoras de los Ayuntamientos de León y de Ponferrada es que, además de establecerse el régimen para el reintegro de las prestaciones en los casos previstos, los respectivos artículos 22 y 16 determinan una serie de infracciones, clasificadas en leves, graves y muy graves; y los respectivos artículos 23 y 17 fijan las sanciones correspondientes a dichas infracciones. Estas infracciones vienen a consistir en los hechos que dan lugar al reintegro de la prestación, tales como la falta de justificación de la ayuda, la justificación fuera de plazo, o la justificación parcial, la obtención de la ayuda falseando u ocultando datos, destinar la ayuda a otros fines distintos para los que se ha otorgado, etc. Por su parte, las sanciones consisten en multas pecuniarias cuyo importe se fija en un porcentaje de la cantidad recibida en concepto de ayuda, y la imposibilidad de percibir otra ayuda, u otra ayuda y subvención de los Ayuntamientos de León o Ponferrada por un determinado plazo de tiempo.

En el caso del Ayuntamiento de Burgos, el artículo 13 también establece un régimen sancionador en los siguientes términos:

“A efectos de la regulación del régimen sancionador se deberá estar a lo establecido en el Título IV de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, y el Reglamento de Desarrollo 887/2006.

Cumplido el plazo máximo de justificación, y no habiéndose presentado, se sancionará al solicitante y a los miembros de su unidad familiar con la inhabilitación para tramitar nuevas solicitudes durante cuatro años.

Asimismo, una vez transcurridos los plazos de justificación, y no habiéndose realizado, se trasladará el expediente correspondiente al Servicio Municipal de Recaudación para proceder a la reclamación de la devolución de la prestación abonada junto con los intereses legalmente generados, mediante la incoación de un procedimiento de recaudación ejecutiva”.

Con ello, se identifica el objeto de sanción con la obligación de justificar la ayuda, e, incluso, la sanción prevista se extiende a los miembros de la unidad familiar del solicitante.



También la Base 23ª de las reguladoras de las ayudas, tanto para el año 2013 como para el año 2014, de la Diputación Provincial de Zamora, se remiten a las infracciones administrativas y al régimen de sanciones de la Ley General de Subvenciones.

Con relación a esto último, deberíamos decir que las prestaciones de las que tratamos son reconocidas como auténticos derechos subjetivos, obligatorias en su provisión y que deben estar públicamente garantizadas, y que, por lo tanto, no pueden ser asimiladas a las subvenciones, siendo éstas entregas sin contraprestación para llevar a cabo actividades de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Por otro lado, no se discute la posibilidad de que las entidades locales puedan regular las infracciones y sanciones, según lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, siempre que no exista normativa sectorial específica que contenga una tipificación completa de conductas, o que, en el caso de competencias compartidas, el ente superior (la Comunidad Autónoma de Castilla y León en este caso), no haya hecho uso de su potestad legislativa con dicha finalidad, tal como se argumenta en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 15 de octubre de 2010 (Recurso 361/2010), valorando la evolución de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional.

En la materia que nos ocupa, el artículo 47.2, i) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, atribuye a la Consejería competente en materia de servicios sociales, bien directamente o a través de los órganos adscritos a ella, *“El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de servicios sociales en los términos normativamente previstos”*; y el artículo 48 recoge las competencias de las entidades locales, entre las que se incluyen, en la letra h), *“El ejercicio de las facultades de inspección y sanción en sus propios centros y servicios, sin perjuicio de las atribuidas a la Administración de la Comunidad”*. Asimismo, la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León contiene en su Título XI un régimen sancionador, pero que se limita a tipificar conductas de las personas físicas o jurídicas que actúan como entidades titulares o gestoras de centros y servicios de carácter social, en ningún caso las conductas de los usuarios de los servicios sociales.

A pesar de todo ello, consideramos que el establecimiento en algunas de las normas de las entidades locales de regímenes sancionadores específicos, tipificando conductas de los destinatarios de las prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas en situaciones de urgencia social, iría en contra de la debida igualdad que merecen dichos destinatarios en el ámbito de nuestra Comunidad, por lo que, si a nivel autonómico, no se ha



considerado oportuno establecer dicho régimen, quizás sería conveniente que las entidades locales renunciaran a la posibilidad de incluir regímenes sancionadores en sus normas de desarrollo, máxime si, como hemos dicho más arriba, las conductas tipificadas se confunden con las causas de reintegro de la prestación.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**, para recordar a las entidades locales las siguientes consideraciones, y para que, en función de las mismas, aborden las reformas oportunas de sus propias normas de desarrollo sobre las prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en la Comunidad de Castilla y León, así como para que ajusten la práctica en la tramitación de dichas prestaciones a estas consideraciones:

1. **Cada entidad local con competencias en el desarrollo del Decreto 12/2013, de 21 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social de la Comunidad de Castilla y León, debería establecer una normativa no limitada a cada anualidad, en consideración a lo dispuesto en la Disposición Final Primera de dicho Decreto, como, de hecho, así se ha realizado en la mayoría de los casos.**
2. **La regulación de las prestaciones deben contemplar a los destinatarios únicos en los términos previstos en el artículo 6 del Decreto 12/2013, de 21 de marzo.**
3. **Siempre debe haber la suficiente cobertura presupuestaria para atender el abono de las ayudas, y atenderlas en el plazo máximo de un mes desde su solicitud. Asimismo, se trata de ayudas cuya solicitud debe poder hacerse en cualquier momento, sin estar sometidas a plazos ni a cualquier otra limitación derivada de convocatorias que tengan que ser realizadas al efecto.**
4. **Existe un régimen de compatibilidad de las prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia, en particular con la renta garantizada de ciudadanía, motivo por el que la existencia de ésta no debe llevar, en la práctica, a descartar**



automáticamente el reconocimiento de aquellas por la existencia de ingresos.

- 5. Las resoluciones que denieguen las prestaciones deben estar suficientemente motivadas, y, en particular, no puede considerarse suficiente motivación la percepción de la renta garantizada de ciudadanía, puesto que los ingresos percibidos en este concepto, según los casos, pueden ser insuficientes para cubrir necesidades básicas en un momento puntual.**
- 6. La consideración del patrimonio, al margen de los ingresos que genere su explotación, habrá de tenerse en cuenta a los efectos de considerar la concesión de las prestaciones en aquellos casos en que dicho patrimonio esté compuesto de bienes de fácil realización inmediata.**
- 7. La normativa de las entidades locales sobre las prestaciones no deberían dar lugar a que los responsables de la tramitación de las mismas tengan que realizar juicios de valor sobre la personalidad de los posibles beneficiarios, al margen de la comprobación de los requisitos objetivos establecidos en el artículo 4 del Decreto autonómico, y de la apreciación de la situación de necesidad de los destinatarios de las prestaciones.**
- 8. Los CEAS deben promover de oficio la solicitud de las prestaciones cuando se den los presupuestos para ello, y, en particular, en casos en los que la tramitación de otros recursos, como el de la renta garantizada de ciudadanía, se pueda demorar en el tiempo. Asimismo, se debe derivar a los destinatarios de las prestaciones, o a aquellos a quienes no les correspondan, a los recursos sociales, educativos y sanitarios que puedan ser precisos.**
- 9. Los requisitos previstos en el artículo 4.1 del Decreto autonómico, relativos al domicilio en algún municipio de la Comunidad de Castilla y León, con, al menos, seis meses de antigüedad previos al inicio del procedimiento de reconocimiento de la prestación, y al empadronamiento en el municipio donde se tramite, no pueden ser sustituidos por la exigencia de periodos mínimos de antigüedad de domiciliación en el propio municipio en que los destinatarios estén empadronado en el momento del inicio del procedimiento de reconocimiento de la prestación.**



Dicha exigencia de domiciliación previa debe concurrir en cualquier municipio de la Comunidad de Castilla y León, y no solo en el municipio en el que se solicite la prestación.

- 10. La resolución de las solicitudes de las prestaciones, y la correspondiente notificación las mismas, debe producirse en el plazo máximo del mes al que se refiere el artículo 11.6 del Decreto autonómico, y, no sólo eso, sino que también en ese plazo habría de hacerse el abono de las prestaciones en el caso de que la resolución fuera favorable a la concesión.**
- 11. La normativa de las entidades locales debería haber asumido el carácter positivo del silencio, en los casos de falta de resolución expresa en plazo de las solicitudes de las prestaciones, conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, por lo tanto, deberían eliminarse los regímenes de silencio negativo establecidos en parte alguna de esa normativas con carácter expreso.**
- 12. La prestación debe hacerse efectiva a su titular y, de forma más excepcional, a miembros de su unidad familiar o de convivencia conforme al Decreto autonómico. Al margen de ello, puede haber situaciones excepcionales en las que, con la debida motivación, y bajo el oportuno control de los órganos gestores de las prestaciones, sea conveniente que el abono de la prestación se haga a otras personas o entidades, siempre con la finalidad de garantizar el adecuado destino de las mismas, puesto que esta es la razón de ser de la excepción prevista en el Decreto autonómico.**
- 13. Dado que la Administración autonómica ha omitido un régimen sancionador en el que se tipifiquen conductas de los destinatarios de las prestaciones, y en orden a garantizar la homogeneidad de los términos en los que se conceden estas prestaciones en toda la Comunidad, sería conveniente que las entidades locales renunciaran a establecer sus propios regímenes sancionadores en la normativa de desarrollo del Decreto 12/2013, de 21 de marzo.**



Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Diputación Provincial de Burgos en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amoedo Conde