

BOLETIN OFICIAL  
DEL  
**PARLAMENTO DE NAVARRA**

---

IX Legislatura

Pamplona, 1 de junio de 2017

NÚM. 80

---

**S U M A R I O**

SERIE G:

**Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:**

- Informe de fiscalización sobre Ayudas de emergencia social, 2015, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).
- Convocatoria para la provisión en promoción interna restringida, mediante concurso-oposición, de una plaza vacante de Auditor al servicio de la Cámara de Comptos de Navarra. Nombramiento provisional (Pág. 35).

---

**Serie G:  
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

---

## **Informe de fiscalización sobre Ayudas de emergencia social, 2015, emitido por la Cámara de Comptos**

En sesión celebrada el día 15 de mayo de 2017, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre Ayudas de emergencia social, 2015.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

**1.º** Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre Ayudas de emergencia social, 2015.

**2.º** Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 15 de mayo de 2017

La Presidenta: Ainhoa Aznárez Igarza

## **Informe de fiscalización sobre Ayudas de emergencia social, 2015, emitido por la Cámara de Comptos**

### **ÍNDICE**

- I.** Introducción (Pág. 3).
- II.** Ayudas destinadas a personas en dificultad social (Pág. 4).
  - II.1. Ayudas extraordinarias (Pág. 5).
  - II.2. Ayudas de emergencia social (Pág. 6).
- III.** Objetivos, alcance y limitaciones (Pág. 7).

#### **IV.** Conclusiones y recomendaciones (Pág. 8).

IV.1. Análisis comparativo de la convocatoria de ayudas de emergencia social y de la regulación de las ayudas extraordinarias (Pág. 8).

IV.2. Análisis descriptivo de la ejecución de la convocatoria de emergencia social y de la concesión de ayudas extraordinarias en 2015 (Pág. 10).

IV.3. Procedimiento de concesión, gestión y control de las ayudas de emergencia social (Pág. 13).

IV.4. Revisión de una muestra de expedientes de concesión de ayudas de emergencia social y extraordinarias (Pág. 16).

IV.5. Conclusión final y recomendaciones (Pág. 17).

Anexo 1. Ayudas extraordinarias por concepto concedidas a unidades familiares por el Departamento de Derechos Sociales (Pág. 19).

Anexo 2. Ayudas de emergencia social por concepto concedidas a unidades familiares por SSB (Pág. 21).

Anexo 3. Análisis comparativo de las convocatorias de ayudas de emergencia social (2015) y extraordinarias (Pág. 23).

Alegaciones formuladas al informe provisional (Pág. 26).

Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas al informe provisional (Pág. 34).

## I. INTRODUCCIÓN

El 23 de marzo de 2016 se registró en la Cámara de Comptos una petición parlamentaria de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, a instancias del grupo parlamentario Unión del Pueblo Navarro, para realizar un informe de fiscalización sobre la concesión, gestión y control de las ayudas destinadas a personas en situación de dificultad social denominadas “ayudas de emergencia social”.

En concreto, la petición solicitaba que se analizaran para el ejercicio 2015 los siguientes aspectos:

- Conceptos subvencionados por las ayudas de emergencia y por las extraordinarias ya existentes analizando la existencia o no de duplicidades.
- Requisitos exigidos en ambas convocatorias y comprobación de que se han requerido en todos los casos.
- Comprobar si hay algún Servicio Social de Base que ha renunciado a las ayudas de emergencia o a parte de ellas por no poder verificar alguno de los requisitos.
- Si se ha garantizado el principio de igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos con derecho a las mismas, de tal forma que no haya habido diferencias en función de su lugar de residencia.
- Revisar el procedimiento de concesión, gestión y control de las ayudas de emergencia.

Este trabajo se incorporó en el programa anual de fiscalización que la Cámara de Comptos aprobó para el año 2016 y fue realizado por un equipo integrado por tres técnicas de auditoría y una auditora con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos, entre el mes de noviembre de 2016 y febrero de 2017.

El informe se estructura en cuatro epígrafes incluida esta introducción; en el segundo se describen las ayudas destinadas a personas en dificultad social que incluyen las de emergencia social y las extraordinarias; el tercero contiene los objetivos, alcance y limitaciones del trabajo, y el cuarto expone las principales conclusiones y recomendaciones. Además, incluye tres anexos que detallan las ayudas extraordinarias y de emergencia social concedidas en 2015, así como el análisis comparativo de las características de estas dos prestaciones.

Agradecemos al personal de los Servicios Sociales de Base (SSB en adelante) de Navarra y del Departamento de Derechos Sociales la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto, con el fin de que formularan alegaciones, a las personas que ocupaban los siguientes cargos:

- Alcalde del Ayuntamiento de Pamplona.
- Consejero de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra.

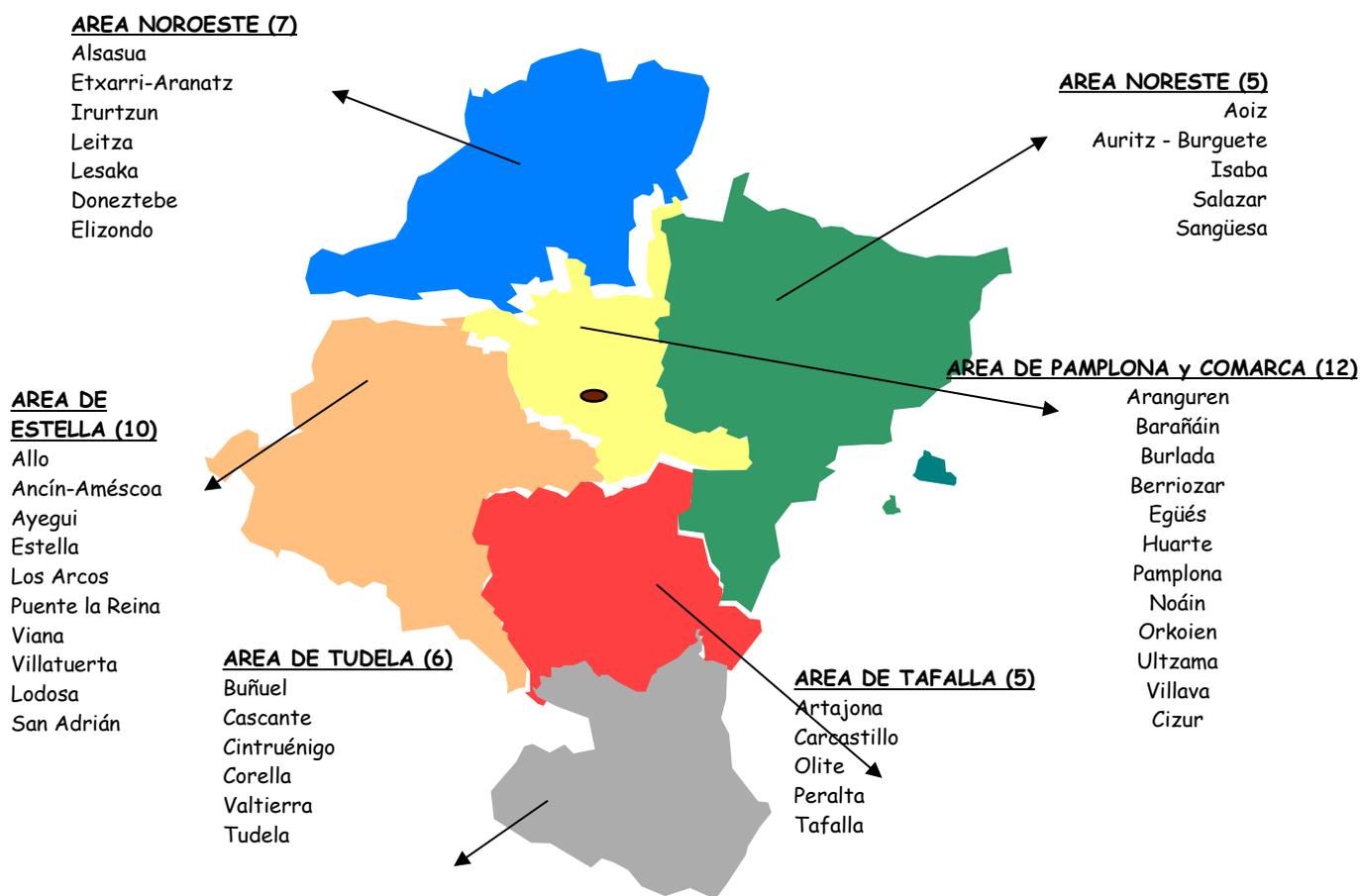
Ambos han presentado alegaciones en el plazo fijado por la Cámara de Comptos. Estas alegaciones que no han supuesto modificaciones en nuestro informe, junto con la contestación de esta Cámara a las mismas, se adjuntan al informe definitivo.

## II. AYUDAS DESTINADAS A PERSONAS EN DIFICULTAD SOCIAL

El Decreto Foral 168/1990 regula las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de servicios sociales. En concreto las clasifica en prestaciones directas e indirectas.

Las ayudas económicas directas son las siguientes: renta básica o renta de inclusión social (RIS en adelante), ayudas extraordinarias, ayudas de apoyo a la integración familiar y social, ayudas para asistencia especializada, ayudas para proyectos de trabajo individual, y ayudas para adultos procedentes de orfanatos.

Además, el Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, estableció la zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra por la cual actualmente existen 45 SSB<sup>1</sup> distribuidos tal y como se observa en el siguiente mapa:



Por otro lado, en octubre de 2015, el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra aprobó, por Orden Foral 10E/2015, una convocatoria de subvenciones a entidades locales para la concesión de ayudas de emergencia social para facilitar la realización de programas de ayuda de emergencia social en los SSB de la Comunidad Foral.

A continuación describimos los aspectos generales más relevantes relacionados con estas ayudas.

<sup>1</sup> El Decreto Foral mencionado establece 44 Zonas Básicas de Servicios Sociales existiendo, en el caso de Estella, dos SSB (Estella y Ayegui), por lo que los SSB son 45.

## II.1. AYUDAS EXTRAORDINARIAS

Son prestaciones económicas garantizadas de percepción única y no periódica contempladas específicamente en la Cartera de Servicios Sociales regulada en el Decreto Foral 69/2008.

Tienen carácter subsidiario y están destinadas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter extraordinario, necesarios para evitar o paliar situaciones de marginación social y cuya falta de cobertura generaría un daño irreparable. Su carácter es finalista, debiendo destinarse únicamente al objeto para el que han sido concedidas.

La Resolución 3422/2005 del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social estableció la regulación de esta prestación, de la que destacan los siguientes aspectos:

- Los *conceptos* incluidos en el ámbito de esta prestación son:

a) Adquisición y mantenimiento de la vivienda habitual: escrituras, contratación o deudas de suministros, deudas de préstamos, alquileres, etc.

b) Habitabilidad y equipamiento básico de la vivienda habitual: mobiliario de primera necesidad, electrodomésticos, reparaciones vivienda, etc.

c) Otros: reparaciones de útiles o medios de trabajo habitual, deudas de Seguridad Social que impidan la percepción de una prestación a medio o corto plazo y gastos de bolsillo para personas que reciben tratamiento en comunidades terapéuticas, etc.

d) Otros no contemplados que puedan causar daños irreparables para la unidad familiar.

- Los *beneficiarios* serán las unidades familiares<sup>2</sup> y personas individuales en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo que cumplan determinados requisitos de los cuales destacamos:

a) Edad entre 18 y 65 años.

b) Residencia en Navarra efectiva y continuada con una antigüedad mínima de dos años.

c) Que el fin para el que se solicita la ayuda no esté contemplado en otras prestaciones, etc.

Excepcionalmente, podrán no cumplirse todos los requisitos si se considera que la situación es grave o de urgente necesidad.

- Se establecen unos *importes máximos* para cada concepto subvencionable siendo la cuantía efectiva de la ayuda un porcentaje sobre dicho importe; esta proporción se obtiene como el cociente entre los recursos económicos del solicitante y la cuantía de la renta básica que pudiera corresponderle.

- Las *solicitudes* para obtener estas ayudas se cursan en los SSB que elaboran además un informe social según un modelo establecido valorando distintos aspectos (tipo de necesidad, urgencia de la misma, situación socioeconómica, etc.); se añade asimismo otra documentación relativa al cumplimiento de requisitos como certificado empadronamiento, justificante o declaración jurada de ingresos, etc.

- La *valoración* de las solicitudes y la resolución de la concesión de la subvención es responsabilidad de la Dirección General de Inclusión y Protección Social del Departamento de Derechos Sociales; en dicha resolución esta dirección debe establecer además el plazo máximo de presentación de justificantes de pago de los gastos que se han abonado con estas ayudas.

- Esta resolución reconocía el carácter subvencional de estas ayudas e indicaba que eran finalistas debiendo destinarse al objeto para el cual se concedían; sin embargo, la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales de Navarra modificó la Ley Foral 11/2005 de Subvenciones indicando expresamente que estas ayudas no tienen esta consideración.

<sup>2</sup> Persona solicitante y las que con ella convivan que estén unidas por: una relación conyugal o análoga relación de afectividad, parentesco por consanguinidad hasta segundo grado y por afinidad hasta el primero.

En 2015 se concedieron ayudas a 1.990 unidades familiares por un importe de 1,8 millones de euros según el desglose detallado en el anexo 1. En 2015 estas ayudas se englobaban dentro de la partida presupuestaria “Ayudas a familias navarras sin medios de subsistencia”, que contiene fundamentalmente los gastos derivados de la RIS, en la cual se reconocieron unos gastos totales de 65,8 millones de euros tal y como se ve a continuación:

	Gasto 2015	% s/ total partida
RIS y otro tipo de ayudas	64.016.844	97
Ayudas extraordinarias	1.784.864	3
<b>Total partida Ayudas a familias navarras sin medios de subsistencia</b>	<b>65.801.708</b>	<b>100</b>

En 2016 se creó una partida presupuestaria específica para las ayudas extraordinarias cuyos gastos reconocidos ascienden a la fecha de redacción de este informe a 1,52 millones de euros.

## II.2. AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL

Como ya se ha citado, estas ayudas creadas en 2015 se destinaron a la financiación de programas de ayudas realizados por los SSB para aquellas personas con carencias económicas y/o socio-sanitarias que presenten graves dificultades para cubrir de modo urgente e inmediato sus necesidades básicas de alojamiento, suministros, nutrición, salud y educación.

Hay que mencionar que el 47 por ciento de los SSB (21 de 45) que podían solicitar este tipo de ayudas ya realizaban este tipo de programas los cuales se financiaban a través de su presupuesto.

La convocatoria del Gobierno de Navarra presentaba las siguientes características:

- Los *conceptos* subvencionables eran:
  - a) Alojamiento: alquiler vivienda, deudas préstamos hipotecarios, contrato de nueva vivienda o alquiler, etc.
  - b) Energía: suministros varios y/o altas de contratos.
  - c) Nutrición y salud: gastos en alimentación diaria e higiene, gastos derivados de enfermedad o farmacéuticos no cubiertos por el sistema público de salud y adquisición de elementos necesarios para un funcionamiento personal integrado.
  - d) Educación e integración sociolaboral: apoyo a la incorporación social y/o laboral (actividades educativas no regladas, etc.).
  - e) Otros no contemplados que puedan causar daños irreparables para la unidad familiar.
- El *perceptor de las subvenciones* será la entidad local titular del SSB que desarrolle los programas citados que deberán cumplir los siguientes requisitos:
  - a) Realizar programas de ayuda de emergencia social.
  - b) Ejecutarse durante el año en curso.
  - c) Cubrir las necesidades de personas que reúnan los siguientes requisitos:
    - \* Mayor de 18 años.
    - \* Estar empadronado en alguna de las localidades de la zona básica de su SSB.
    - \* Contar la unidad familiar con unos recursos económicos inferiores a 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI en adelante) en cómputo mensual.
    - \* Presentar una situación sobrevenida por una fuerza mayor o involuntaria.
  - Se establecen unos *importes máximos* para cada concepto subvencionable siendo la ayuda compatible con otras que provengan de fondos públicos o privados, siempre que la cuantía entre todas ellas no supere el coste real de los conceptos subvencionados.
  - El *procedimiento* para obtener la subvención se inicia con la presentación de la solicitud por el SSB del programa que se propone realizar según un modelo establecido en la convocado-

ria (el plazo fue de diez días hábiles desde que se publicó la convocatoria). La concesión de la subvención se lleva a cabo por el procedimiento de concurrencia competitiva por la Dirección General de Inclusión y Protección Social. El SSB será quien conceda a los solicitantes las ayudas en función del programa subvencionado.

En 2015 a través de los programas de los SSB financiados por el Departamento de Derechos Sociales se concedieron ayudas a 3.013 unidades familiares por un total de 1,57 millones de euros con el detalle recogido en el anexo 2. En 2015 estas ayudas se contabilizaron dentro de la partida presupuestaria "Servicios Sociales de Base" que registra los gastos derivados de la financiación de los SSB y de los Servicios de Atención a Domicilio. La ejecución total de esta partida ascendió a 14,93 millones de euros tal y como refleja el siguiente cuadro:

	Gasto 2015	% s/ total partida
Financiación funcionamiento SSB	11.339.789	76
Servicio Atención Domiciliaria SSB	1.585.806	11
Ayudas de emergencia social	2.000.000	13
<b>Total partida Servicios Sociales de Base</b>	<b>14.925.595</b>	<b>100</b>

Como muestra el cuadro, al presupuesto de 2015 se imputaron unos gastos de dos millones de euros; posteriormente, en 2016, teniendo en cuenta los importes justificados por los SSB, se reintegraron ayudas por la diferencia, alcanzando la convocatoria una ejecución final de 1,57 millones de euros.

En 2016 estas ayudas también se han contabilizado en una partida presupuestaria independiente y el gasto reconocido a la fecha de redacción de este informe asciende a 1,76 millones de euros.

### III. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

Los objetivos de este trabajo, teniendo en cuenta la petición parlamentaria recibida, fueron:

- Realizar un análisis comparativo de las convocatorias de ayudas extraordinarias y emergencia social.
- Analizar la ejecución del gasto referente a la convocatoria de ayudas de emergencia social y el derivado de la concesión de ayudas extraordinarias correspondientes al año 2015, verificando si algún SSB ha renunciado a este tipo de ayudas por no poder verificar los requisitos exigidos.
- Revisar el procedimiento de concesión y control de las ayudas de emergencia social, verificando, además, si se ha garantizado el principio de igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos con derecho a estas ayudas.
- Fiscalizar una muestra de ayudas de emergencia concedidas y denegadas de todos los SSB de la Comunidad Foral de Navarra y de ayudas extraordinarias para verificar los procedimientos aplicados, su adecuación a la normativa aplicable, y si se ha subvencionado la misma factura por ambas ayudas superando el importe de dicho gasto.

El trabajo se ha ejecutado de acuerdo con los principios y normas de auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos del Control Externo del Estado Español y desarrollados por esta Cámara de Comptos en su manual de fiscalización, aplicándose fundamentalmente la ISSAI-ES de nivel cuatro referida a las fiscalizaciones de cumplimiento.

Para realizar nuestro trabajo hemos analizado la siguiente información:

- Convocatorias de los años 2015 y 2016 de las ayudas de emergencia social y normativa aplicable a las extraordinarias.

- Ejecución de las partidas presupuestarias de ambas ayudas para 2015 y para años anteriores en el caso de las extraordinarias.

- Durante la realización de los trabajos preliminares se detectó que los SSB no habían seguido un procedimiento común, por lo que se decidió incluir en la muestra de revisión a todos ellos. Se llevaron a cabo reuniones con el personal implicado en la concesión de estas ayudas de todos los SSB para analizar los procedimientos de concesión, gestión y control aplicados a las ayudas de emergencia social; además, analizamos aquella parte del procedimiento de las extraordinarias gestionado por los SSB.

- Revisamos una muestra de 197 expedientes de ayudas de emergencia social por un importe de 235.621 euros de los 45 SSB (15 por ciento del total del gasto subvencionado), así como 100 expedientes de ayudas extraordinarias concedidas por un importe de 103.540 euros (seis por ciento del total subvencionado).

La limitación que ha afectado a nuestro trabajo está relacionada con el análisis llevado a cabo sobre la posible sobrefinanciación de un gasto por los dos tipos de ayudas. La justificación del gasto de las ayudas extraordinarias destinadas al alojamiento (alquiler o cuotas de préstamo) no es requerida por el departamento; por otro lado, en ocasiones, la documentación justificativa de éste o de otro tipo de gastos, no contiene información suficiente para contrastar a qué periodo se refiere; por estos motivos, en algún caso incluido en nuestra muestra no hemos podido verificar la existencia o no de una subvención superior al importe de la factura entre las ayudas fiscalizadas.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Presentamos en este epígrafe las principales conclusiones del trabajo realizado y las recomendaciones que consideramos oportunas para mejorar las posibles deficiencias detectadas.

##### **IV.1. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA CONVOCATORIA DE AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL Y DE LA REGULACIÓN DE LAS AYUDAS EXTRAORDINARIAS**

En el anexo 3 recogemos un análisis exhaustivo de los aspectos más relevantes de la convocatoria de ayudas de emergencia social de 2015 y de la regulación de las extraordinarias. De esta comparación destacamos los siguientes aspectos:

- Las ayudas extraordinarias se conceden directamente a las personas por el Departamento de Derechos Sociales y son prestaciones garantizadas que se pueden solicitar durante todo el año; las ayudas de emergencia social no son garantizadas y se conceden a los SSB para que realicen programas de ayuda, en función de las necesidades de su población, durante 2015 previa solicitud en un plazo de diez días hábiles desde que se publicó la convocatoria en octubre de este mismo año.

- Los plazos de concesión de las ayudas difieren significativamente ya que en el caso de las extraordinarias pueden durar varios meses frente a las de emergencia social que se conceden prácticamente de forma inmediata.

- Los requisitos de los destinatarios finales varían en función del tipo de ayuda que consideremos. Destacan las siguientes diferencias:

a) Para acceder a las ayudas extraordinarias se precisa un mínimo de dos años de empadronamiento en la zona de referencia del SSB frente a las ayudas de emergencia que solo requieren que se esté empadronado.

b) El intervalo de edad entre el que se debe estar para recibir una ayuda extraordinaria se sitúa entre los 18 y 65 años, mientras que las de emergencia social solo requieren que el beneficiario sea mayor de 18.

c) Los ingresos máximos que permiten percibir una ayuda extraordinaria se obtienen teniendo en cuenta el doble de la renta básica que le correspondería a la unidad familiar; las de emergencia permiten que los ingresos alcancen 2,5 veces el SMI independientemente de los miembros de la unidad familiar.

- Hay conceptos subvencionables coincidentes: escrituras vivienda, alquiler, cuotas de préstamos hipotecarios y contratación y consumo de suministros de electricidad, agua y gas.

Existen algunos conceptos que solo se contemplan en las ayudas extraordinarias (como las deudas de la Seguridad Social) y otros que solo se recogen en las ayudas de emergencia social (como gastos de alimentación o derivados de enfermedad o farmacéuticos). En cualquier caso, ambas ayudas establecen la opción de financiar conceptos no especificados si la urgencia o gravedad de la situación familiar lo requiere.

- Todas las ayudas de emergencia social concedidas deberán estar respaldadas por sus comprobantes de gasto y pago para su verificación por parte del órgano de control correspondiente constando en el expediente de cada ayuda concedida. En el caso de las extraordinarias, su pago está supeditado a la presentación de justificantes de pago; a pesar de estar contemplado en la normativa aplicable, el departamento no exige estos comprobantes para los alquileres y cuotas de préstamo al entender que son prestaciones garantizadas. Al respecto, esta Cámara opina que esta documentación justificativa debería solicitarse en todos los casos.

- Mientras que las ayudas extraordinarias no se pueden solicitar dos años seguidos para el mismo concepto, si se supera el límite establecido en la convocatoria para el mismo, las de emergencia no especifican nada al respecto.

Como hecho posterior al alcance de este informe destacamos que la Orden Foral 18E/2016, de 9 de mayo, del Consejero del Departamento de Derechos Sociales, aprobó la convocatoria de subvenciones a entidades locales para la concesión de ayudas de emergencia social durante 2016. De la nueva convocatoria destacan los siguientes aspectos:

- No podrá tramitarse para la misma cuantía/concepto/factura a la vez ayuda de emergencia municipal con cargo a esta subvención y ayuda extraordinaria del Departamento de Derechos Sociales.

- Los recursos económicos mensuales se establecen según una escala progresiva relacionada con el número de miembros de la unidad familiar.

- Se elimina la alusión a una “situación sobrevenida” que se sustituye por el requisito: *“Presentar una situación que dificulte el afrontamiento de gastos específicos, de carácter extraordinario, necesarios para evitar o paliar situaciones de exclusión social”*.

- Se indica, además, que el SSB elaborará un informe valorando cada solicitud, en el que se indique de forma expresa, que la cuantía tramitada/concedida a cada unidad familiar, conjuntamente con otras ayudas, no supera el coste real de la necesidad a cubrir.

Además, en abril de 2017 se publicó la Orden Foral 14E/2017, del Consejero del Departamento de Derechos Sociales aprobando la convocatoria de subvención a entidades locales para la concesión de ayudas de emergencia social y/o apoyo a procesos de inclusión social. Las principales mejoras introducidas en esta convocatoria han sido:

- El cambio de denominación de las ayudas que amplía las mismas contemplando también aquellas ayudas de apoyo a los procesos de inclusión social.

- Nuevas medidas de control en la herramienta informática que los SSB deben cumplimentar para evitar que se otorguen ayudas de emergencia social y extraordinarias para la misma factura.

- La convocatoria contempla la posibilidad de abono de ayuda a terceros siendo necesario para ello la autorización expresa de la persona beneficiaria.

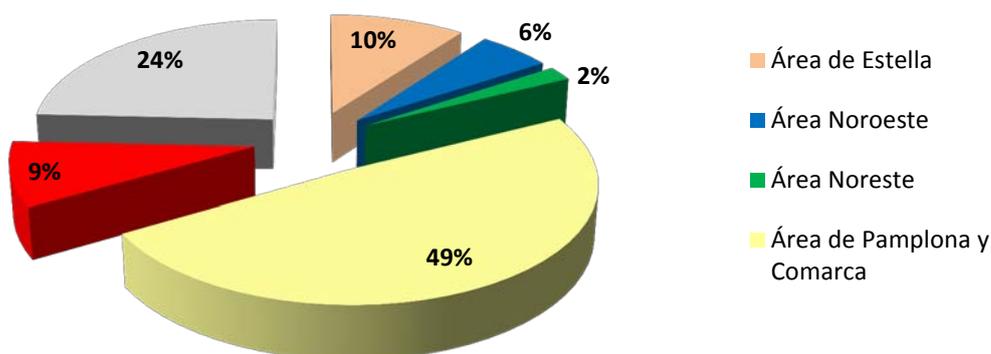
**En definitiva**, la convocatoria de ayudas de emergencia social se publicó a mitades de octubre de 2015 para atender situaciones sobrevenidas de este año contemplando algunos conceptos que ya recogían las ayudas extraordinarias, que son los más relevantes en el conjunto como se muestra en el siguiente apartado, con unos requisitos menos exigentes que posibilitan que reciban estas ayudas unos colectivos más amplios de la población, y con unos plazos de concesión significativamente más ágiles. Por otra parte, al trasladarse esta gestión a los SSB se produjo un aumento de carga de trabajo dado el escaso margen de tiempo con el que contaban, sin que se incrementaran los medios personales.

## IV.2. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA EJECUCIÓN DE LA CONVOCATORIA DE EMERGENCIA SOCIAL Y DE LA CONCESIÓN DE AYUDAS EXTRAORDINARIAS EN 2015

### IV.2.1. EJECUCIÓN CONVOCATORIA AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL 2015

El anexo 2 que acompaña a este informe muestra el detalle de las ayudas de emergencia social otorgadas por concepto por cada SSB en 2015. El Departamento de Derechos Sociales elaboró un informe sobre la ejecución de esta convocatoria del cual se pueden extraer los siguientes datos:

- Se solicitaron ayudas por importe de 2,12 millones de euros pero el gasto autorizado fue de dos millones, ya que ese era el importe de la partida correspondiente, prorrateándose las ayudas solicitadas conforme a los siguiente criterios: número de unidades familiares de la zona perceptoras de la RIS en 2014, número de ayudas extraordinarias concedidas a la zona en 2014 y número de desempleados de la zona de 2014
- La subvención finalmente ejecutada con cargo al Departamento de Derechos Sociales fue de 1,57 millones para un total de 5.316 ayudas, si bien la cantidad final otorgada a las unidades familiares ascendió a 1,69 millones, financiando la diferencia los SSB correspondientes (el 44 por ciento de los SSB cofinanció ayudas). Esto supone una ayuda media de 295 euros.
- El reparto del gasto en ayudas de emergencia social por área de SSB establecida en el Decreto Foral 33/2012 es la siguiente:



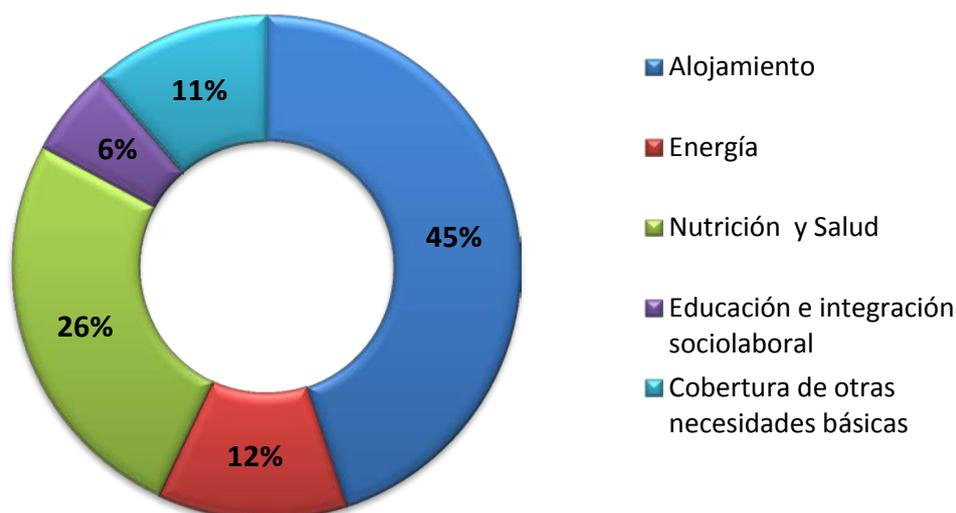
Las cifras de población de las distintas áreas y la distinta situación económica por zonas de Navarra motivan que el 49 por ciento de las ayudas se concentren en Pamplona y su comarca, y el 24 por ciento en Tudela, siendo las áreas del Noroeste y Noreste las que menos gasto han realizado del total de la subvención ejecutada.

- Estas 5.316 ayudas fueron otorgadas a 3.013 unidades familiares compuestas por 9.604 personas, de las cuales 3.709 eran menores. La composición media por unidad familiar fue de 2,96 miembros. El importe total medio recibido por unidad familiar ascendió a 520 euros.

Destaca además que 664 unidades familiares que recibieron ayudas de emergencia social en 2015 también percibieron ayudas extraordinarias. Los conceptos por los que percibieron ayuda estas familias pueden coincidir o no; en caso de que coincidan, pueden referirse a la misma factura o no.

- De los 45 SSB, 30 ejecutaron la totalidad de la subvención concedida. De las 15 entidades que no lo hicieron, cinco presentaron una justificación superior al 75 por ciento y el resto lo hicieron en un porcentaje menor debido a las dificultades para llevar a cabo los procedimientos adecuados en tiempo y forma.

- Como se observa a continuación, el 45 por ciento del gasto ejecutado se destinó a alojamiento, el 26 por ciento a nutrición y salud, el 12 por ciento a energía, el 11 por ciento a otros conceptos y el seis por ciento restante a educación e integración sociolaboral.



- Todos los SSB recibieron subvención del departamento, si bien algunos denegaron ayudas a algunas solicitudes por las causas que se describen en el epígrafe IV.3 de este informe.

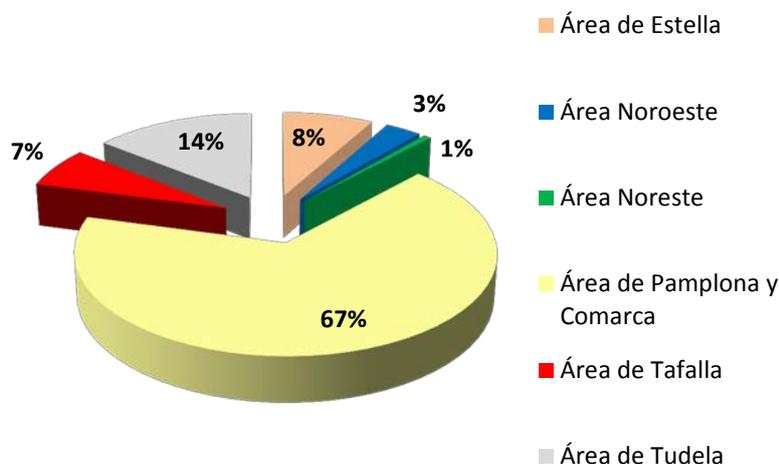
#### IV.2.2. EJECUCIÓN AYUDAS EXTRAORDINARIAS 2015

El anexo 1 recoge el desglose del gasto en ayudas extraordinarias por concepto y número de beneficiarios para el año 2015. Se otorgaron 2.490 ayudas por un importe de 1,78 millones de euros, lo que supone una ayuda media de 717 euros.

- La evolución del gasto en ayudas extraordinarias en los últimos cinco años ha sido la siguiente:

	2011	2012	2013	2014	2015	% variación 2015/2011	% variación 2015/2014
Gasto ayudas extraordinarias	867.412	1.348.366	1.772.771	1.862.130	1.784.864	106	-4

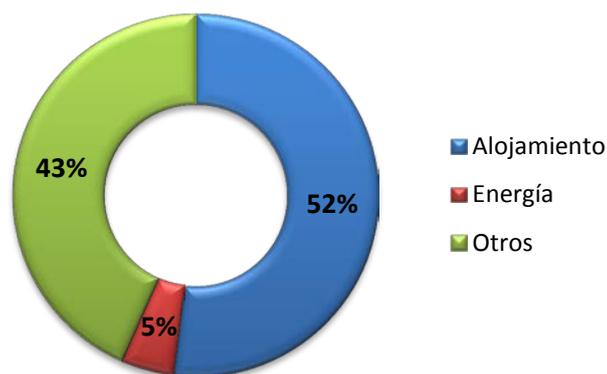
- La distribución del gasto por áreas de Navarra es la siguiente:



Al igual que ocurría con las ayudas de emergencia social, estas prestaciones se concentran en Pamplona y su comarca (67 por ciento) y en Tudela (14 por ciento).

- Las 2.490 ayudas se repartieron entre 1.990 unidades familiares compuestas por 8.114 personas. La composición media por unidad familiar fue de 4,08 miembros. La cantidad media recibida por unidad familiar ascendió a 897 euros.

- El 57 por ciento del gasto ejecutado en 2015 se destinó a gastos relacionados con la vivienda habitual (arrendamiento, préstamos, suministros, etc.), y el 43 por ciento restante a otros gastos (mobiliario, deudas Seguridad Social, etc.)



### IV.3. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN, GESTIÓN Y CONTROL DE LAS AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL

La convocatoria de las ayudas de emergencia social establecía el procedimiento para que los SSB solicitaran la subvención y lo justificaran, estableciendo unos requisitos que debían cumplir los posibles beneficiarios, pero no determinaba cómo se debían ejecutar los programas de ayudas; por este motivo, y dado que la convocatoria se publicó a mitades de octubre de 2015 y solo se podían otorgar subvenciones hasta final de año, cada SSB aplicó los procedimientos que consideró más adecuados teniendo en cuenta los medios personales y materiales con los que contaba.

Como ya hemos citado, 21 de los 45 SSB contaban con un programa de este tipo de ayudas regulado en una ordenanza antes de que se publicara la convocatoria. Este hecho también fue una de las causas que influyó en la aplicación de procedimientos distintos por cada SSB.

A continuación mostramos un cuadro resumen de la revisión realizada de los aspectos más relevantes de los procedimientos de concesión, gestión y control aplicados por los SSB y las conclusiones a las que hemos llegado del análisis de estos datos:

Fase del procedimiento revisada	% SSB s/ total
Selección destinatarios:	
Búsqueda posibles beneficiarios por el SSB	47
Solicitud posibles beneficiarios	33
Las dos opciones anteriores	20
Requisitos posibles beneficiarios:	
Uso de los de la convocatoria foral	82
Uso de los de la propia ordenanza	11
Los exigidos para ser perceptores de RIS	7
Constancia de requisitos exigidos:	
Sí consta	60
No consta	40
Formalización documento solicitud ayuda:	
Sí	87
No	13
Elaboración informe valoración social:	
Sí	56
No	44
Exigencia justificación deuda o gasto para el que se solicita la ayuda:	
Sí	82
No en todos los casos	18
Aceptación como concepto subvencionable gastos ya abonados:	
Sí	84
No	16
Determinación cuantías máximas conceptos subvencionables:	
Las determinadas en la convocatoria foral	67
Las de su programa propio o límites diferentes no superiores a los de la convocatoria	33
Denegación ayudas:	
Sí	20
No	80
Destinatario abono ayudas:	
Beneficiario de la ayuda	31
Acreedor de deuda	24
Ambos	45
Justificación posterior de destino de la ayuda:	
Consta	38
No consta siempre	58
No consta	4
Incorporación ayudas concedidas según programa propio a la justificación para el departamento:*	
Sí	62
No	38

\*En este caso el porcentaje obtenido es sobre 21 SSB que tenían programa propio y no sobre los 45 existentes.

### *SELECCIÓN DESTINATARIOS Y REQUISITOS*

- Una vez que se conoció por parte de los SSB la existencia de la convocatoria, el personal de 21 SSB se reunió para decidir, en función de la necesidad de cada unidad familiar, qué usuarios del servicio podían ser destinatarios de estas ayudas y contactaron con ellos directamente para que las solicitaran; en 15 SSB las ayudas se concedieron en función de las solicitudes de los posibles beneficiarios, y en los nueve restantes, o bien se llamó a los usuarios o se solicitaron ayudas.

Los criterios de concesión, en caso de que fuera el personal quien contactara con los usuarios, fueron variados: cantidad fija por familia, perceptores de la RIS, priorización a determinados colectivos (mayores de 65 años, familias con menores), usuarios del servicio, etc.

En caso de que las ayudas fueran solicitadas, también se emplearon dos criterios diferentes: por orden de solicitud, o por recogida de solicitudes y valoración posterior de la necesidad de cada unidad familiar.

- Los requisitos tenidos en su cuenta para llamar a los usuarios o para valorar las solicitudes fueron en 37 de los 45 SSB los exigidos por la convocatoria del departamento, en cinco los de su propia ordenanza y en los tres restantes los exigidos para ser perceptores de la RIS, siendo estos dos últimos más restrictivos.

En 27 de los 45 SSB consta específicamente la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos; en el resto no consta porque no se solicitó ya que, según nos indican, los perceptores eran ya usuarios del servicio y el personal de los SSB era concededor de las circunstancias de cada unidad familiar.

### *SOLICITUD, VALORACIÓN Y CONCESIÓN*

- En 39 de los 45 SSB se formalizó un documento de solicitud de la ayuda; 25 SSB realizaron un informe de valoración social justificando la necesidad de la ayuda, y en 31 existe una resolución de concesión por unidad familiar.

En este proceso de formalización de la solicitud destaca que, en dos SSB, se tramita de manera simultánea la ayuda de emergencia social y la extraordinaria para el mismo gasto; en estas ocasiones el solicitante firma un compromiso de devolución que debe hacer efectivo en caso de que perciba la prestación otorgada por el Departamento de Derechos Sociales.

- En 37 de los 45 SSB se exigía la justificación de la deuda o del gasto para el cual se solicitaba la subvención, y en los ocho restantes, no en todos los casos.

En siete SSB, entre los cuales se encuentra el de Tudela que destaca por el importe y ayudas concedidas, se aceptaron gastos ya abonados previamente por los solicitantes, lo cual llama la atención por el objetivo descrito en la convocatoria de atención de situaciones de emergencia.

- Las cuantías máximas por concepto subvencionable en 30 SSB fueron las determinadas en la convocatoria del departamento; en los 15 restantes, o bien fueron las de su programa propio, o establecieron unos límites máximos o fijos diferentes, sin que superen en ningún caso los de la convocatoria.

- En nueve SSB se denegaron ayudas a 73 solicitudes; las causas más comunes fueron: en un 68 por ciento la existencia de deudas con el municipio al que pertenecía el solicitante (en otros SSB por el contrario se subvencionaron estas deudas a pesar de no estar prevista esta posibilidad en la convocatoria); el 27 por ciento debido al agotamiento del crédito presupuestario, y el cinco por ciento restante, por no cumplir alguno de los requisitos establecidos en la convocatoria.

### ABONO Y JUSTIFICACIÓN POSTERIOR

- El procedimiento y el personal que intervino en el abono de la ayuda de los SSB a los solicitantes varió significativamente sin que podamos establecer un patrón común.

- Los pagos se realizaron en 14 SSB directamente al beneficiario de la ayuda, en 11 a los acreedores de esas deudas y en los 20 restantes a ambos, a pesar de que la convocatoria no contemplara esta opción de abono a terceros. En algún caso, el personal de secretaría o intervención no autorizó el pago a terceros por considerar que se incumplía la Ley Foral de Subvenciones.

De los 31 casos en los que se pagaron directamente las ayudas a terceros, en 13 de ellos consta la autorización del solicitante para realizar este abono.

- La justificación posterior de que la ayuda se destina al fin para el cual se concede consta en 17 SSB, en 26 no siempre se ha requerido, y en los dos casos restantes no consta.

Dentro de estos dos casos, uno es el de Pamplona que aplica los procedimientos de su ordenanza y sustituye esta justificación por un informe técnico de el/la trabajador/a social que acredita la necesidad.

- Tras la concesión de las ayudas, los SSB debían presentar al Departamento de Derechos Sociales un informe técnico y económico sobre la ejecución del programa como justificación de la subvención recibida. Al respecto, mencionar que 13 de los 21 SSB que contaban con un programa previo, incluyeron las ayudas que habían concedido a través de sus programas en esta justificación. Esas ayudas fueron concedidas por lo tanto de acuerdo a los requisitos establecidos en sus ordenanzas, que, en general, son más restrictivos que los contenidos en dicha convocatoria.

**En definitiva**, ante la ausencia de concreción del desarrollo de los programas en la convocatoria del Departamento de Derechos Sociales y la escasez de tiempo disponible, cada SSB llevó a cabo el procedimiento que consideró más adecuado. Este hecho, junto a otras causas como las distintas necesidades derivadas de la población y situación económica de cada zona, el presupuesto disponible en cada SSB y la falta de concreción de la convocatoria en algunos aspectos, motivó que se aplicaran procedimientos de concesión, gestión y control distintos en función del lugar de residencia; al respecto, hay que destacar que estas diferencias, al igual que ocurre en otros ámbitos de gestión municipal, ya existían de forma previa a la creación de estas ayudas, ya que no todos los SSB tenían un programa que regulara estas ayudas, ni estos programas exigían los mismos requisitos, ni contenían los mismos conceptos, ni estos se subvencionaban por las mismas cuantías. Además, en ocasiones, los SSB han aplicado los requisitos, cuantías y procedimientos establecidos en sus programas propios que son diferentes a los de la convocatoria del departamento; al respecto esta Cámara opina que se deberían haber empleado los parámetros contenidos en dicha convocatoria en toda su extensión.

Con la publicación de la convocatoria de junio de 2016 y la de abril de 2017, además de las mejoras expuestas previamente, la mayoría de los SSB coinciden en varios aspectos positivos respecto a la convocatoria de 2015, de los cuales destacamos los siguientes: mejor planificación de las ayudas; obligatoriedad de introducción de los datos en una aplicación informática que les facilita la gestión; elaboración de todos los documentos que se consideran necesarios para otorgar las ayudas (solicitud usuario, informe valoración social y resolución concesión) y valoración positiva de la modificación del requisito de ingresos, que varía en función del número de miembros de la unidad familiar. A pesar de lo anterior, siguen demandando que exista un procedimiento común de actuación para los SSB con el fin de que los criterios de concesión, gestión y control de estas ayudas sean iguales para todos los solicitantes, que la convocatoria sea anual y se publique lo antes posible, e inciden en la carga de trabajo adicional que les ha supuesto sin que los medios personales se hayan incrementado.

#### IV.4. REVISIÓN DE UNA MUESTRA DE EXPEDIENTES DE CONCESIÓN DE AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL Y EXTRAORDINARIAS

Para seleccionar la muestra tuvimos en cuenta que existían 664 unidades familiares que habían recibido ayudas de emergencia social y extraordinarias en 2015. La mayoría de los 100 expedientes de ayudas extraordinarias revisados se corresponden con unidades familiares que habían percibido ayudas de emergencia social en 2015 y que ya estaban incluidos en nuestra muestra. El resto son otras ayudas que se consideraron relevantes por su cuantía o concepto. A continuación describimos las conclusiones de la fiscalización realizada.

##### IV.4.1. MUESTRA DE AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL 2015

Teniendo en cuenta que el procedimiento de concesión, gestión y control de las ayudas de emergencia social fue significativamente diferente en cada SSB, incluimos en la muestra de revisión a todos ellos. En concreto revisamos 197 expedientes de los 45 SSB que alcanzaban los 235.621 euros.

Además de las observaciones sobre el procedimiento descritas en el epígrafe IV.3, de la revisión de estos expedientes destacamos los siguientes aspectos:

- En general, las situaciones que se tratan de solventar con estas ayudas no responden a una emergencia puntual o coyuntural, sino que atienden necesidades continuas de ingresos de los solicitantes.
- Los conceptos subvencionados en algunos casos tienen difícil encaje en los contemplados en la convocatoria, al no atender a situaciones sobrevenidas o de emergencia (gasto residencia universitaria, gasto guardería, pases piscina, cuotas entrenamientos fútbol, etc.).
- No siempre consta la justificación del cumplimiento de los requisitos ya que en la mayoría de los casos, según nos indica el personal del SSB, conocen al posible beneficiario o esta documentación figura ya en el expediente de la unidad familiar.
- En 53 expedientes analizados por un importe total de 22.544 euros no consta la justificación del destino de la ayuda recibida, especialmente la referente a los gastos de alimentación, a pesar de que se exigía esta justificación en la convocatoria.

Al respecto hay que subrayar que, tal y como se ha citado, el SSB del Ayuntamiento de Pamplona, siguiendo criterios de su propia ordenanza, sustituye esta justificación del destino de la ayuda por un informe técnico, por lo que esta justificación no consta en ninguno de los 1.207 expedientes que tramitó por un total de 366.067 euros.

Procedería, por tanto, que el departamento que convocó estas ayudas, analizase estas circunstancias, y solicitase, en su caso, a los SSB afectados el reintegro de las ayudas que no estuvieran debidamente justificadas.

- En 16 expedientes revisados por un total de 16.570 euros se subvencionan gastos que ya habían sido pagados previamente por el solicitante de la ayuda.

Llama la atención el caso del SSB de Tudela que aplicó este criterio de subvencionar gastos pagados previamente por el solicitante, para la mayor parte de los 293 expedientes que tramitó por un total de 199.429 euros.

Asimismo, el SSB de Allo también siguió este criterio de subvencionar gastos previamente abonados en la mayoría de sus 61 ayudas tramitadas por un importe de 19.479 euros.

- El SSB de Pamplona tramitaba simultáneamente las ayudas de emergencia social y extraordinarias, con la firma de un compromiso de devolución por parte del solicitante en caso de que percibiera las ayudas del departamento. Hemos verificado que no se realiza un seguimiento adecuado de esta obligación de reintegro una vez concedida la ayuda extraordinaria. Además, hemos constatado que, como mínimo, existieron 91 ayudas por un importe de 33.737 euros que se concedieron para el mismo gasto y factura por el departamento y por el ayuntamiento y que no han sido reintegradas a posteriori.

Se han detectado otras tres ayudas otorgadas en otros tres SSB por un importe total de 2.241 euros cuyas facturas fueron también subvencionadas por ayudas extraordinarias.

En nuestra opinión, los SSB afectados por estas circunstancias deberían iniciar los correspondientes expedientes de reintegro de estas ayudas.

#### IV.4.2. MUESTRA DE AYUDAS EXTRAORDINARIAS 2015

Hemos verificado la aplicación de la parte del procedimiento de la concesión de estas ayudas que se realiza en los SSB y si se han otorgado subvenciones para la misma factura que superaran su importe por las ayudas de emergencia y por las extraordinarias en los expedientes revisados.

En general, el procedimiento de los 45 SSB de Navarra es similar y lo hemos constatado en los expedientes analizados; en resumen, es el siguiente: tras verificar que no existe otra ayuda para el concepto, los SSB tramitan la solicitud y la remiten al Departamento de Derechos Sociales junto al informe de valoración social y el resto de documentación necesaria (entre la que se incluye el justificante de la deuda o el presupuesto o factura del gasto que se pretende realizar o ya realizado en su caso). Habitualmente en los SSB consta una copia de la instancia así como del informe de valoración social.

Estas solicitudes son valoradas en la Dirección General de Inclusión y Protección Social del departamento; no hemos comprobado la adecuación de esta valoración. La concesión de la ayuda se comunica al interesado y el SSB solo tendrá constancia de este hecho si consulta una aplicación informática. La resolución de la concesión no contempla el plazo máximo de presentación de justificantes del gasto de la ayuda contrariamente a lo establecido en su regulación.

Posteriormente, y fundamentalmente para el caso del mobiliario, los interesados deberán remitir justificantes de que han pagado el gasto correspondiente de manera previa a que se les abone la ayuda. El departamento no exige esta justificación del empleo de la ayuda para los gastos relacionados con los pagos de alquiler o cuotas de préstamo, correspondientes a un total de 788 ayudas por un importe de 780.527 euros, al entender que son prestaciones garantizadas. Por este motivo, y dado que, en ocasiones, aunque exista documentación justificativa, ésta no tiene información clara y suficiente, en algunos casos incluidos en la muestra no hemos podido verificar si se ha subvencionado la misma factura por ambas ayudas superando su importe. Las facturas que han recibido tanto ayuda de emergencia social como extraordinaria por encima de su importe detectadas ya han sido descritas en el punto anterior.

Al respecto, el departamento debería analizar estos hechos e instar a la presentación de estos justificantes, o en su caso, iniciar los correspondientes expedientes de reintegro.

#### IV.5. CONCLUSIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES

En **conclusión**, esta Cámara opina que la convocatoria de ayudas de emergencia social de 2015 publicada a mitades de octubre de ese mismo año, dejó un escaso margen de maniobra para los SSB que, en un intento por utilizar los fondos públicos de la mejor forma posible, aplicaron los procedimientos y criterios que consideraron más adecuados, teniendo en cuenta el tiempo y los medios personales con los que contaban. Esto, unido a otras circunstancias como la concreción de la convocatoria en algunos puntos y la diferente situación de cada zona, supuso la aplicación de procedimientos de concesión, gestión y control distintos en cada SSB, si bien hay que destacar que estas diferencias ya se daban, al existir programas anteriores a estas ayudas en algunos SSB, con diferentes criterios y requisitos.

Además, los conceptos que más gasto han supuesto para ambas ayudas (alojamiento y energía/suministros) son coincidentes, si bien difieren los importes subvencionables y los requisitos exigidos en cada caso, siendo mucho más rápido el plazo de resolución de la concesión de las de emergencia frente a las extraordinarias.

En las convocatorias de ayudas de emergencia social de 2016 y 2017 se han mejorado algunos aspectos respecto a la de 2015 entre los que destaca la obligatoriedad de incluir las ayudas en una aplicación informática que, *a priori*, evita que se otorguen ayudas por importe superior al

del gasto correspondiente, pero aún persisten algunas deficiencias como la ausencia de un procedimiento y criterios de actuación comunes para todos los SSB.

Expuestas las principales conclusiones del trabajo realizado recomendamos:

- *Reflexionar sobre la conveniencia de seguir manteniendo dos ayudas para atender situaciones de emergencia y cuyos conceptos más relevantes son coincidentes.*

- *Analizar los hechos aquí descritos y proceder en su caso a iniciar el procedimiento de reintegro por parte del departamento de la subvención otorgada a aquellos SSB que hayan incumplido la obligación de tener justificado el destino de la ayuda recibida, y/o de las ayudas extraordinarias no justificadas.*

- *Evaluar las deficiencias apuntadas e iniciar, en su caso, el procedimiento de reintegro por parte del SSB (o del departamento) de las ayudas otorgadas para la misma factura que hayan superado el importe de la misma.*

*En caso de que se decida mantener ambas ayudas:*

- *Establecer un procedimiento y unos criterios comunes de actuación de estas ayudas de emergencias para todos los SSB para que no se produzcan diferencias en función del lugar de residencia ante situaciones similares.*

- *Aplicar los parámetros especificados en la convocatoria del departamento y no los de los programas propios que puedan tener los SSB para la gestión de las ayudas de emergencia, a no ser que se prevea lo contrario en dicha convocatoria.*

- *Recabar, siempre que proceda, los justificantes de las deudas que originan la solicitud de las ayudas de emergencia social.*

- *Solicitar en todos los casos los justificantes del destino de la ayuda recibida ya sea de emergencia o extraordinaria en aras a la transparencia en el uso de los fondos públicos.*

- *En el caso de las ayudas extraordinarias, exigir esos justificantes mencionados una vez otorgada la ayuda para no obligar a hacer frente a ese gasto al solicitante.*

- *Publicar la convocatoria de ayudas de emergencia social lo antes posible para que los SSB puedan planificar mejor su gestión.*

- *Continuar con el proceso de mejora de los programas para llegar a implantar una base de datos única que reduzca la carga de trabajo y evite posibles subvenciones que superen el importe de una factura entre ambas ayudas.*

Informe que se emite a propuesta de la auditora Karen Moreno Orduña, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, a 4 de mayo de 2017  
La presidenta, Asunción Olaechea Estanga

ANEXO 1. AYUDAS EXTRAORDINARIAS POR CONCEPTO CONCEDIDAS A UNIDADES FAMILIARES POR EL DEPARTAMENTO DE DE-  
RECHOS SOCIALES

Servicios Sociales de Base	Total ayudas			Número beneficiarios	Gasto total
	Alojamiento	Energía	Otras (*)		
Allo	4	5	2	11	9.229
Alsasua	11	4	4	19	16.051
Ancin-Améscoa	4	1	1	6	7.296
Aoiz	3	7	0	10	5.586
Aranguren	5	2	0	7	4.395
Artajona	5	1	4	10	4.941
Ayegui	0	2	0	2	1.374
Barañáin	20	8	10	38	32.174
Berriozar	105	91	32	228	148.698
Buñuel	8	6	4	18	13.026
Burlada	46	44	12	102	71.355
Carcastillo	18	3	10	31	19.599
Cascante	13	6	9	28	21.247
Cintruénigo	23	8	12	43	41.563
Cizur	25	12	4	41	33.498
Corella	25	10	15	50	34.205
Doneztebe	0	0	1	1	4
Egués	59	46	41	146	94.638
Elizondo	1	0	0	1	905
Estella	32	8	6	46	40.307
Etxarri-Aranatz	10	8	2	20	14.625
Huarte	16	12	10	38	26.209
Iruztzun	14	7	4	25	18.655
Isaba	2	0	0	2	1.121
Lesaka	3	3	2	8	3.830
Lodosa	8	4	8	20	11.691
Los Arcos	0	1	0	1	129
Noáin	44	34	17	95	65.857
Olite	11	18	5	34	19.667
Orkoien	7	4	6	17	12.925
Pamplona	457	262	227	946	651.815
Peralta	26	5	16	47	43.342
Puente la Reina	8	5	0	13	13.013
San Adrián	27	26	16	69	55.032

Servicios Sociales de Base	Total ayudas			Total	Número beneficiarios	Gasto total
	Alojamiento	Energía	Otras (*)			
Sangüesa	4	2	3	9	30	5.680
Tatalla	14	10	13	37	134	29.671
Tudela	38	27	35	100	320	86.139
Utzama	4	0	0	4	11	3.028
Valtierra	34	18	16	68	243	55.962
Viana	3	4	1	8	32	5.844
Villatuerta	1	2	6	9	32	8.391
Villava	27	46	9	82	284	51.772
<b>Total general</b>	<b>1.165</b>	<b>762</b>	<b>563</b>	<b>2.490</b>	<b>8.114</b>	<b>1.784.864</b>

\* Incluye ayudas entregadas para deudas de Seguridad Social, gastos libre disposición, equipamiento y mobiliario primera necesidad.

## ANEXO 2. AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL POR CONCEPTO CONCEDIDAS A UNIDADES FAMILIARES POR SSB

Servicios Sociales de Base	Total ayudas			Otras	Total	Número beneficiarios	Gasto total	Existencia previa programa
	Alojamiento	Energía	Nutrición y salud					
Allo	15	14	19	7	61	115	19.479	NO
Alsasua	11	6	36	0	54	102	18.243	SI
Ancin-Améscoa	17	3	12	0	33	92	10.720	SI
Aoiz	2	3	20	29	61	162	13.873	NO
Aranguren	12	9	25	62	110	153	25.000	SI
Artajona	10	10	15	1	42	63	11.714	NO
Auritz/Burquete	8	1	2	0	11	16	3.688	NO
Ayegui	6	21	15	1	46	57	6.663	NO
Barañáin	27	8	12	0	54	89	32.398	SI
Berriozar	29	3	43	0	75	161	24.851	SI
Buñuel	20	19	15	0	67	159	29.542	NO
Burlada	27	30	455	6	530	1.263	69.200	SI
Carcastillo	25	14	16	2	60	177	20.000	NO
Cascante	6	11	34	6	66	111	22.658	NO
Cintruénigo	52	88	23	19	183	342	34.000	NO
Cizur	41	35	13	13	119	176	40.482	SI
Corella	50	86	45	6	212	278	55.090	NO
Doneztebe	9	15	13	0	47	34	12.592	NO
Egüés	25	25	105	216	401	703	76.011	SI
Elizondo	22	13	2	0	43	100	12.428	SI
Estella	11	13	28	2	54	142	18.728	SI
Etxarri-Aranatz	5	8	7	4	26	46	7.350	SI
Huarte	67	0	0	0	69	173	22.769	NO
Iruitzun	6	2	3	2	19	41	12.057	NO
Isaba	1	0	1	0	5	13	1.267	NO
Leiza	1	6	51	13	73	174	8.715	SI
Lesaka	17	8	44	3	74	78	15.882	SI
Lodosa	11	29	11	0	57	135	22.251	NO
Los Arcos	4	7	4	0	21	47	5.315	NO
Noáin	25	39	51	6	130	177	45.077	SI
Olite	42	30	18	3	94	208	26.353	SI
Orkoien	6	5	5	5	27	46	15.581	NO
Pamplona	493	177	441	1	1.207	1.897	366.067	SI
Peralta	66	52	89	6	232	494	50.000	NO
Puente la Reina	9	9	8	1	28	62	11.909	SI

Servicios Sociales de Base	Total ayudas				Número beneficiarios	Gasto total	Existencia previa programa		
	Alojamiento	Energía	Nutrición y salud	Educación e integración social				Otras	Total
Salazar	2	4	1	2	0	9	15	1.994	NO
San Adrián	13	19	34	7	29	102	150	40.308	NO
Sangüesa	10	4	11	0	3	28	79	10.287	SI
Tafalla	24	49	7	10	5	95	120	34.321	NO
Tudela	94	148	51	0	0	293	413	199.429	SI
Ultzama	9	5	6	0	1	21	29	9.776	SI
Valtierra	21	33	22	7	23	106	212	40.000	NO
Viana	6	12	62	1	2	83	210	12.331	SI
Villatuerta	10	7	19	8	5	49	93	10.500	NO
Villava	33	27	72	1	6	139	197	39.050	NO
<b>Total general</b>	<b>1.400</b>	<b>1.107</b>	<b>1.966</b>	<b>450</b>	<b>393</b>	<b>5.316</b>	<b>9.604</b>	<b>1.565.948</b>	<b>--</b>

Fuente: elaboración propia a partir del informe elaborado por el Departamento de Derechos Sociales.

## ANEXO 3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CONVOCATORIAS DE AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL (2015) Y EXTRAORDINARIAS

Ayudas extraordinarias		Ayudas de emergencia social 2015
Normativa	Decreto Foral 168/1990, Resolución 3422/2005	Orden Foral 10E/2015.
Tipo de prestación	Prestación garantizada	Prestación no garantizada
Plazo solicitud	Abierto todo el año	10 días hábiles desde 14 de octubre de 2015
Dirigido a	Personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, que cumplan los requisitos que se describen a continuación	A SSB para la realización de programas de ayudas de emergencia social, entendiendo éstas, como las prestaciones de percepción única, finalista y de carácter urgente, para personas con carencias económicas y/o socio-sanitarias que presenten graves problemas para cubrir sus necesidades básicas de alojamiento, energía, nutrición, salud y educación.
	<p>Acreditar residencia efectiva y continuada en Navarra durante los <b>dos años anteriores</b> a la solicitud de la ayuda, salvo en supuestos excepcionales en los que pueda producirse un daño irreparable, en cuyo caso bastará con encontrarse en Navarra.</p> <p>Hallarse en situación de <b>exclusión social</b> o en riesgo de estarlo y carecer de recursos económicos para hacer frente a gastos de carácter extraordinario.</p> <p>No superar el cómputo de los recursos económicos de la unidad familiar en <b>dos veces la Renta Básica</b> que pudiera corresponderle en función de la composición familiar de la persona solicitante.</p> <p>Edad entre 18 y 65 años.</p> <p>Que el fin para el que se solicite la ayuda no esté contemplado a través de otras prestaciones y no resulte posible canalizarlo por los recursos normalizados existentes en la Comunidad Foral de Navarra.</p> <p>Haber solicitado previamente de cualquiera de las Administraciones y de la Seguridad Social ayudas, prestaciones, pensiones o subsidios que le pudieran corresponder.</p>	<p>Estar <b>empadronado</b> en alguna de las localidades de la zona básica de su servicio social de referencia.</p> <p>Presentar una situación sobrevenida por una fuerza mayor o involuntaria.</p> <p>Contar la <b>unidad familiar</b> con unos <b>recursos económicos inferiores a 2,5 veces el SMI</b> en cómputo mensual (1.621,5 €)</p> <p>Ser mayor de 18 años.</p>
Requisitos perceptores finalistas ayudas		
Documentación	<p>Solicitud firmada por la persona interesada. Se entregará en los SSB.</p> <p>Certificado del empadronamiento y convivencia en el que conste la antigüedad de residencia continuada en Navarra durante dos años anteriores a la solicitud de la ayuda (se solicita en el ayuntamiento).</p> <p>Fotocopia del DNI o permiso de residencia (Tarjeta Identificación de Extranjeros), o en su defecto pasaporte.</p> <p>Fotocopia del Libro de Familia y relación del número de miembros indicando datos de parentesco respecto de la persona principal, integrantes de la unidad convivencial.</p>	<p>Solicitud del SSB al departamento y posteriormente solicitud del usuario en el SSB</p> <p>Convivencia y empadronamiento.</p> <p>Documento acreditativo de identidad.</p> <p>Libro de familia.</p>

Ayudas extraordinarias		Ayudas de emergencia social 2015	
Documentación	<p>Justificación de ingresos económicos (nóminas, prestaciones, pensiones, subsidios, incapacidad transitoria) actuales y de los últimos seis meses (incluyendo el mes de fecha de entrada de solicitud) del solicitante y de todos los miembros de su unidad familiar.</p> <p>Presupuesto, factura o justificante de deuda</p> <p>Ayuda para el pago de deudas relacionadas con la vivienda habitual (un máximo de seis mensualidades), hasta un máximo de <b>3,36 veces el SMI mensual) (2.179,29 €)</b>.</p> <p>Ayudas relacionadas con el equipamiento básico de la vivienda habitual, hasta un máximo de <b>2,7 veces el SMI mensual. (1.751,22 €)</b>.</p> <p>Ayudas relacionadas con el acondicionamiento de la vivienda habitual (cuyo presupuesto no exceda 5 veces el SMI, <b>3.243€</b>), hasta un máximo de <b>4,7 veces el SMI mensual (3.048,42€)</b>.</p> <p>Deudas de Seguridad Social que impidan la percepción de una prestación a corto o medio plazo, hasta un máximo de <b>4,7 veces el SMI mensual (3.048,42€)</b>.</p> <p>Otras situaciones no contempladas en los apartados anteriores (en función de la excepcionalidad y los daños irreparables para la unidad familiar), hasta un máximo de <b>4,7 veces el SMI mensual (3.048,42€)</b>.</p> <p>Servicio de Atención Primaria e Inclusión Social verificará el cumplimiento de los requisitos y realizará de oficio la valoración.</p> <p>Resolución del procedimiento del Director General de Inclusión y Protección Social</p>	<p>Justificación económica.</p> <p>Declaración responsable.</p> <p>Otros documentos de interés.</p> <p>Pago del <b>alquiler de la vivienda</b>, pago de la cuota de <b>préstamo hipotecario</b> de la vivienda, pago de habitación en vivienda compartida, pago de otro tipo de <b>alojamiento</b> (pensión, hotel, etc.) Contrato de nueva vivienda en alquiler que vaya a ser residencia habitual, cuando suponga un desembolso extraordinario inicial y que posteriormente pueda con sus recursos garantizar el pago habitual. <b>Hasta 2.000 € por unidad familiar.</b></p> <p>Suministro de <b>electricidad, agua y gas</b>, hasta <b>600 € por unidad familiar</b>. En casos de alta de suministro, lo que suponga el coste con el tope máximo general. No se contemplan gastos de comunicación e información.</p> <p>Gastos de <b>alimentación diaria e higiene</b>, máximo 4 meses con tope según número de personas (<b>180-355 € al mes</b>).</p> <p><b>Gasto derivado enfermedad o farmacéutico</b> no cubierto por el SNS hasta <b>500€</b> por persona;</p> <p>Adquisición de elementos para <b>funcionamiento personal integrado</b> (máx. <b>500 €</b> por persona).</p> <p>Ayudas a la <b>incorporación social y/o laboral</b>.</p> <p><b>Cobertura otras necesidades básicas</b>. Otras situaciones, en función de la excepcionalidad de las mismas y los daños irreparables que pueden derivarse para la unidad familiar.</p> <p>Concesión de la subvención al programa por el departamento al SSB; posteriormente el SSB concederá directamente al solicitante y se la abonará.</p>	
Conceptos y cuantías subvencionables	<p>Es compatible con la renta básica.</p>	<p>La subvención global al SSB es compatible con otras subvenciones o ayudas que provengan de fondos públicos o privados.</p> <p>El SSB remitirá al departamento (antes del 31 de enero de 2016) informe técnico y económico sobre la ejecución del programa subvencionado, certificado secretario, justificación importe subvencionado con otros</p>	
Valoración, instrucción, resolución y pago			
Compatibilidad, justificación y cuantías máximas			

Ayudas extraordinarias	Ayudas de emergencia social 2015
<p>Inicialmente debía constar la justificación y en ocasiones se exige la correspondiente a determinados conceptos (mobiliario fundamentalmente) pero con la modificación de la Ley 15/2006 de Servicios Sociales a la Ley Foral 11/2005 de Subvenciones esta obligación desaparece.</p> <p>La ayuda máxima no podrá superar en 4,7 veces el SMI mensual <b>(3.048,42€)</b>.</p>	<p>recursos y otra documentación que considere necesaria.</p> <p>Todo el gasto y pago de la ayuda deberá estar justificada con su documento soporte correspondiente y constar en el expediente de la ayuda concedida.</p> <p>Máximo total anual subvencionable de <b>3.000 € por unidad familiar</b>.</p>
<p>Percibida una ayuda no se puede solicitar para el mismo concepto hasta que no transcurran dos años si se ha superado el límite establecido para dicho concepto.</p> <p>Solicitud anual</p>	<p>No existe ningún impedimento al respecto.</p>

## ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL

### Alegaciones del Ayuntamiento de Pamplona

La Cámara de Comptos de Navarra elabora, a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, un informe de fiscalización sobre la concesión, gestión y control de ayudas de emergencia social destinadas a personas en situación de dificultad social. En la petición se solicitaba análisis del ejercicio de 2015 en cuanto a:

- Conceptos subvencionados por ayudas de emergencia y ayudas extraordinarias, examinando la existencia o no de duplicidades.
- Requisitos de ambas convocatorias y comprobación de que se hayan requerido en todos los casos.
- Comprobación de renuncia de algún SSB a las ayudas de emergencia o parte de ellas por no poder verificar alguno de los requisitos
- Revisión del procedimiento de concesión, gestión y control de las ayudas.

El último de estos puntos queda recogido en el apartado IV de *Conclusiones y recomendaciones* del informe provisional de fiscalización sobre las ayudas de emergencia social 2015 efectuado por la Cámara de Comptos que incluye varios subapartados. Más concretamente, en el IV.3. *Procedimiento, gestión y control de las ayudas de emergencia social*, donde en lo que respecta al Ayuntamiento de Pamplona cabe señalar como expresamente recoge el informe que es una de las entidades locales que ya contaba con una convocatoria de prestaciones económicas directas dirigidas a personas y/o familias en situación de emergencia social desde hace años, y que en 2015 la misma se publicó en el Boletín Oficial de Navarra núm. 39, el 26 de febrero. Estas bases fueron aportadas por el Ayuntamiento de Pamplona junto a la solicitud de financiación de la mismas, a la convocatoria publicada por el Gobierno de Navarra el 13 de octubre de 2015 en el Boletín Oficial de Navarra núm. 203.

Así la mencionada convocatoria de subvención individualizada del Ayuntamiento de Pamplona ya contaba con criterios propios para la “Selección de destinatarios y requisitos” en cuanto a que se establecían los requisitos para obtener la condición de persona beneficiaria en el apartado D.1 de la misma, debiendo rellenar las personas interesadas el Anexo II de las mismas: “Declaración responsable de cumplimiento de requisitos exigidos y no estar incurso en prohibición para obtener la condición de beneficiaria” además de presentar la documentación requerida por el personal técnico de los servicios sociales incluida en el apartado G.4 de las bases: Documentos que deben acompañarse a las solicitudes”. Además interesa señalar que los requisitos exigidos en esta convocatoria estaban dentro de los parámetros marcados por las bases publicadas por el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra en su convocatoria de octubre de 2015.

En cuanto a la “Solicitud, valoración y Concesión” el Ayuntamiento de Pamplona también concreta en las mencionadas bases el modelo de solicitud que deben rellenar las personas solicitantes de las ayudas de emergencia (Anexo I), contempla la obligatoriedad de presentar un informe social según modelo que consta en el Anexo III y la notificación de la resolución en el punto H.

En las mencionadas bases siempre se exigía la justificación de la deuda o del gasto subvencionable de acuerdo a lo establecido en las mismas, diferenciando los conceptos subvencionables y si bien las bases municipales, ya estaban en funcionamiento cuando se publicó la convocatoria del Gobierno de Navarra, los conceptos y categorías subvencionados por las bases del Ayuntamiento de Pamplona eran similares a los recogidos en la convocatoria publicada en octubre de 2015 por el Gobierno de Navarra.

Así pues, la justificación del cumplimiento de los requisitos de las personas beneficiarias así como de la necesidad que motiva la solicitud, consta en todos los expedientes de ayuda de emergencia del Ayuntamiento de Pamplona, de forma reiterada a través de la declaración de la persona solicitante en el impreso de solicitud, la documentación obligatoria aportada por ella, la doble valoración del/la trabajador/a social y del responsable del Programa de Acogida y Orientación Social que realiza posteriormente la valoración y propuesta de concesión de la ayuda que finalmente es gestionada con el visto bueno de la oficina de Intervención municipal.

Respecto al “Abono y justificación posterior”, reflejar que en Pamplona los abonos se efectuaban con el visto bueno del Responsable de Programa en el plazo máximo de 15 días dado el carácter de inmediatez de las ayudas (punto N. PAGO de las bases) a la persona solicitante de la ayuda por norma general, salvo en los casos que expresamente esta persona solicitaba el abono a una tercera persona y firmaba para ello un documento mediante el cual cedía el derecho de cobro de la subvención concedida a favor de la persona o entidad por ella designada, aportando para ello su identificación.

Respecto a la justificación de la ayuda, también aludida en el apartado IV.4.1. “Muestra de ayudas de emergencia social 2015” en lo que se refiere al Ayuntamiento de Pamplona, decir que tal y como se menciona en el informe ésta queda definida y prevista en el punto Ñ. JUSTIFICACIÓN de la convocatoria municipal: “Estas subvenciones se conceden en atención a la concurrencia de las situaciones indicadas en esta convocatoria y no requerirán otra justificación que la acreditación técnica. Dicha acreditación se realizará mediante la presentación de la documentación requerida, contrastada y validada por cada técnico-a de trabajo social receptor de la demanda acompañando a la misma el informe técnico que justifique la situación y la demanda correspondiente de dicha situación previa a la concesión que constata la situación de la persona objeto de subvención, que vendrán de los documentos de interés que justifiquen su situación social y/o económica necesarios para la asignación de la ayuda que deben presentar conforme a lo exigido en el apartado G.4. de esta convocatoria”, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 34.3 de la Ordenanza General de Subvenciones del Ayuntamiento de Pamplona (aprobada en cumplimiento de lo recogido en la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones) donde se establece que “Las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación en el receptor no requerirán otra justificación que la acreditación por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia. La justificación no será pues una carga u obligación derivada de la concesión de la subvención sino que será un requisito para la concesión”.

No obstante lo anterior y entendiendo que la administración pública debe realizar avances en la transparencia y justificación del presupuesto público, el Ayuntamiento de Pamplona también ha ido mejorando su normativa en este apartado de acuerdo con las recomendaciones que posteriormente ha efectuado la Cámara de Comptos y así en las bases publicadas en 2016 se añade al párrafo recogido arriba, respecto a la justificación, lo siguiente: “No obstante, todas las ayudas concedidas deberán estar respaldadas por sus comprobantes de gasto y pago para su verificación por parte del ayuntamiento, quien podrá efectuar una revisión por muestreo de los mismos y las labores de comprobación que considere necesarias para el logro la finalidad de la ayuda” y en las bases de 2017 se modifica el párrafo de justificación quedando definido de la siguiente manera, “Estas ayudas se conceden en atención a la concurrencia de las situaciones indicadas en esta convocatoria. La justificación se realizará mediante presentación de los comprobantes de gasto y pago contrastados y validados por cada técnico/a de trabajo social receptor/a de la demanda. Estos comprobantes serán facturas y en su defecto extractos bancarios, recibos, registros de caja, notas de gasto, u otro tipo de documento que deberá estar archivados con el resto del expediente individual de la persona solicitante. En el caso de gasto de Nutrición, la justificación del mismo se hará mediante la presentación de un documento firmado por la persona solicitante en el que declare haber destinado la ayuda a dicho concepto (ANEXO VII), contrastado por su referente de trabajo social en el servicio social donde se tramitó la prestación”...

Concluye el informe de Cámara de Comptos en este apartado que las diferencias en procedimientos de concesión, gestión y control en los distintos ayuntamientos tienen su explicación en la ausencia de concreción del desarrollo de los programas de la convocatoria, la escasez de tiempo disponible, las distintas necesidades derivadas de la población y situaciones económicas de cada zona y el presupuesto disponible en cada S.S.B. Además opina la Cámara de Comptos que en cuanto a requisitos, cuantías y procedimientos deberían haberse empleado los parámetros de la convocatoria de Gobierno de Navarra en todos los S.S.B., pero en este sentido sí cabe señalar, que esas diferencias son las que precisamente hacen necesario adaptar la convocatoria de Gobierno de Navarra a las circunstancias de cada zona. En concreto, Pamplona manteniendo unos conceptos similares a los de la Convocatoria de Gobierno de Navarra que ya eran utilizados anteriormente a la misma (bases de 2015 y 2016) ha ejecutado un presupuesto de 677.714,68 € en 2016 (de los que se han financiado 668.033,55 €) frente a los 384.229, 19 € ejecutados en el 2015 (366.067,48 € financiados), manteniendo requisitos de acceso y cuantías similares en ambas convocatorias.

En cuanto al apartado IV.4. “Revisión de una muestra de expedientes de concesión de ayudas de emergencia social y extraordinarias”, el informe de Cámara de Comptos recoge que Pamplona “tramita-

ba simultáneamente las ayudas de emergencia social y extraordinarias, con firma de compromiso de devolución por parte del solicitante en caso de que percibiera las ayudas del departamento". Y efectivamente esto sucedía porque las propias ayudas municipales se presentaban en la convocatoria de la entidad local como ayudas subsidiarias de otras prestaciones a las que tuvieran derecho las personas solicitantes y preveían el trámite conjunto de ambas solicitudes. ("... de carácter puntual, no periódicas, y subsidiario,...". Apartado B.1 y "... Se considera que la prestación regulada en esta convocatoria tiene carácter de subsidiariedad a las prestaciones y/o complementarse con otros recursos existentes en la comunidad... En caso de que puedan ser solicitadas las ayudas extraordinarias del Gobierno de Navarra por este concepto pero la necesidad de pago sea valorada por los servicios municipales como de carácter inmediato, se podrán conceder, realizando una solicitud paralela también al Departamento de Políticas Social... En el caso de que el usuario tenga solicitada renta de inclusión social y solicite ayuda de emergencia para alimentación..." Apartado D.3.y 4). El ayuntamiento a través de sus propias prestaciones (hay que entender que a principios de 2015 no se preveía que el G.N. fuera a sacar convocatoria alguna al respecto) pretendía mejorar a su ciudadanía las coberturas sociales existentes en la comunidad foral, en concreto y respecto a las ayudas extraordinarias de Gobierno de Navarra servía de anticipo a las mismas de manera que aquellas pudieran seguir siendo subsidiarias de estas y que las personas usuarias no se vieran afectadas por la necesidad de un abono más inmediato (el plazo de la valoración de las ayudas extraordinarias estaba por encima de los 3 meses).

En este sentido, la Cámara de Comptos ha detectado en su labor de fiscalización que se han podido producir concesiones de ayudas para el mismo gasto por parte de ambas administraciones, el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona, sin que se hayan reintegrado posteriormente al Ayuntamiento de Pamplona, y su opinión es que se deberían iniciar los correspondientes expedientes de reintegro. En este sentido, el Ayuntamiento de Pamplona procederá a analizar los expedientes mencionados en el informe y en su caso, a iniciar los procedimientos de reintegro que correspondan. Cabe señalar que este hecho se ha corregido en las posteriores convocatorias de los años 2016 y 2017 dado que desde el inicio de 2016, el Ayuntamiento dio instrucciones a su personal técnico de los servicios sociales municipales para que sólo se gestionara ayuda de emergencia, sin efectuar el doble trámite.

Y por último, con relación al proceso de mejora de los programas para llegar a implantar una base de datos única, solo resta a este Ayuntamiento sumarse a la recomendación efectuada al respecto por parte de la Cámara de Comptos y añadir para una mayor practicidad de la misma y una reducción de la carga de trabajo de las entidades locales que dicha base debe quedar habilitada desde el inicio del año de manera que los servicios sociales de base puedan hacer uso de la misma para las solicitudes que se efectúen durante todo el año sin tener que recabar a posteriori las gestionadas con anterioridad a la publicación de la convocatoria por parte de Gobierno de Navarra.

Pamplona a 2 de mayo de 2017

Fdo. Marisol de la Nava Martín, Directora del Área de Acción Social y Desarrollo Comunitario del Ayuntamiento de Pamplona

### **Alegaciones del Departamento de Derechos Sociales**

El Informe provisional realizado por la Cámara de Comptos de Navarra analiza la Orden Foral 10E/2015 por la que se aprueba la convocatoria de “Subvenciones a entidades locales para la concesión de Ayudas de Emergencia Social” y las Ayudas Extraordinarias de Emergencia Social reguladas en el Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, en el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio (Cartera de Servicios Sociales) y en la Resolución 3422/2005, de 9 de agosto, respondiendo a la petición parlamentaria que solicitaba el análisis en el ejercicio 2015 de:

– Los conceptos subvencionados por las ayudas de emergencia y por las ayudas extraordinarias, análisis de la existencia o no de duplicidades. Requisitos de ambas convocatorias y comprobación de que se han requerido en todos los casos.

– Comprobación de la renuncia de algún SSB a las ayudas de emergencia o parte de ellas por no poder verificar alguno de los requisitos.

– Revisión del procedimiento de concesión, gestión y control de las ayudas de emergencia.

– El Departamento de Derechos Sociales, valorando el trabajo realizado por las profesionales de la Cámara de Comptos de Navarra y en relación con el citado informe provisional desea formular las siguientes consideraciones:

1.- Fundamentación de la finalidad de las ayudas, marco normativo y competencia de los Servicios Sociales de Base en la gestión de prestaciones de emergencia social.

Los Servicios Sociales de Base (SSB) han sido configurados como las unidades básicas del sistema público de los servicios sociales, constituyendo el nivel más próximo a los ciudadanos.

La Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, les atribuye la atención a las personas que presenten demandas ante los servicios sociales con el fin de ofrecerles una primera respuesta (art. 30 b) y la gestión de las prestaciones de emergencia social (art. 30 h).

Por ello, una vez detectadas situaciones de urgente necesidad como consecuencia de la situación económica, considerando que la respuesta a tales necesidades, por la celeridad debida, no podía proporcionarse a través de los recursos preexistentes, y considerando los compromisos adquiridos por este Departamento tanto en el Acuerdo Programático como en el Decreto Foral 128/2015, de 28 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Derechos Sociales, se optó por la configuración de las ayudas de emergencia social como un mecanismo que pudiera dar una rápida respuesta a las necesidades inaplazables de los ciudadanos a través de los SSB.

Si bien, tal y como se señala en el informe presentado por la Cámara de Comptos “un 47% de los Servicios sociales de base ya realizaban este tipo de programas”, desde el Departamento de Derechos Sociales se ha considerado oportuno extender estas ayudas a todo el territorio de la Comunidad Foral y contribuir de esta manera a paliar la brecha territorial. Gracias a ello se refuerza el recurso de aquellas entidades que ya lo tenían contemplado, y se permite a una parte importante de la ciudadanía a acceder a un recurso del que hasta el momento no disponía.

Asimismo, estas ayudas permiten dar desde los SSB una mayor cobertura a las necesidades de la población en riesgo de exclusión y una respuesta inmediata a dichas necesidades.

2.- Ayudas de emergencia y ayudas extraordinarias.

Si bien pudiera parecer, tal y como expone la Cámara de Comptos, que el objeto de ambas ayudas puede ser coincidente, debemos realizar las siguientes puntualizaciones:

En primer lugar, el carácter preventivo de las ayudas de emergencia permite actuar antes de que se produzca la deuda, frente a las ayudas extraordinarias que únicamente pueden concederse para deudas contraídas.

En segundo lugar, el ámbito subjetivo es diferente en ambos casos. Las personas mayores de 65 años o aquellas con una residencia en Navarra menor a los dos años, entre otras, tienen vedado el acceso a las ayudas extraordinarias, siendo éste otro de los motivos que justificaron la creación de las ayudas de emergencia social.

En tercer lugar, el procedimiento, mucho más ágil y flexible en el caso de las ayudas de emergencia, ha permitido adaptarse a las distintas necesidades en función del municipio, dando de esta manera una solución inmediata para aquellos ciudadanos y ciudadanas que encontrándose en una situación de emergencia, necesitaban respuesta sin dilación.

### 3.- Requisitos, procedimiento de concesión, gestión y control de las ayudas de emergencia social.

Los requisitos para acceder a las ayudas de emergencia son, ya desde la convocatoria de 2015, comunes: ser mayor de 18 años, estar empadronado en alguna de las localidades de la zona básica de referencia, contar con unos recursos económicos inferiores al SMI en cómputo mensual y presentar una situación sobrevenida por una fuerza mayor o involuntaria, contando, por lo tanto, con un marco de referencia unificado para todas las Entidades locales.

Son las Entidades Locales las que, con carácter previo a la concesión, presentan un proyecto indicando los términos en los que van a desarrollar los programas así como los procedimientos y criterios de concesión, siempre al amparo de los requisitos contemplados en la convocatoria, siendo las entidades beneficiarias las que, en función de las necesidades sociales de sus territorios, diseñan sus proyectos, priorizan líneas de actuación e indican el modo de ejecutar las acciones planteadas.

Posteriormente, los trabajadores sociales, en función de la formación específica y según su criterio técnico, emiten valoración, diagnóstico y propuesta de intervención adaptada a cada caso.

Buscando una mayor homogeneidad de criterios desde el Departamento de Derechos Sociales, en los ejercicios 2015, 2016 y 2017, se ha suministrado una guía de ayuda de la convocatoria de subvención para facilitar la gestión de la misma.

### 4.- Ayudas extraordinarias.

En relación con estas ayudas, y según lo expuesto por la Cámara de Comptos, debemos señalar:

Se han detectado ámbitos de mejora tales como contemplar en la resolución de concesión el plazo máximo para la presentación de los justificantes de pago de las ayudas o la exigencia en determinados conceptos de la presentación de los comprobantes o justificantes de pago, que ya han sido incluidas.

Igualmente, el acceso a las aplicaciones informáticas (a las que no tuvieron acceso todos los SSB desde el principio) ha servido para homogeneizar criterios y verificar requisitos y justificaciones. Debe recordarse que son los SSB quienes tramitan tanto las ayudas extraordinarias como las de emergencia y, por tanto, este aspecto ha servido para contar con más información para cotejar y determinar si hay o no duplicidad.

Al margen de estas consideraciones, este Departamento sí cree oportuno introducir cambios en el procedimiento de concesión de las ayudas extraordinarias en el sentido de anticipar en todos los casos el abono de las ayudas, con independencia del tipo de concepto para el cual se han concedido, y además fijar un plazo para presentar los comprobantes de pago también en todos los casos.

### 5.- Mejoras introducidas en la convocatoria para el ejercicio 2016.

Reconociendo la premura en la convocatoria de subvención del ejercicio 2015, cuyo objeto era poder paliar situaciones de necesidad detectadas en las que se exigía una respuesta urgente, en el año 2016 se introdujeron una serie de mejoras, las cuales se detallan a continuación:

- En la base primera de la convocatoria (apartado 3) se hace constar expresamente que “no podrá tramitarse para la misma cuantía, concepto/factura a la vez ayuda de emergencia municipal con cargo a esta subvención y ayuda extraordinaria del Departamento de Derechos Sociales”. El criterio para solicitar una ayuda de emergencia o una ayuda extraordinaria debe determinarse por la valoración de la profesional de trabajo social en función de la situación de cada persona beneficiaria.
- Se define en la base segunda qué debe entenderse por ayuda de emergencia social, unidad familiar de convivencia y recursos económicos de la unidad familiar.
- Se implanta una herramienta que introdujo medidas de control para el cumplimiento de los límites de la cuantía por unidad familiar, concepto y categoría de las ayudas de emergencia.
- Se elimina la alusión a una situación sobrevenida, sustituyéndose por el “presentar una situación que dificulte el afrontamiento de gastos específicos de carácter extraordinario, necesarios para evitar o paliar situaciones de exclusión social”.

- Se elabora una guía de ayuda de la convocatoria en la que se detalla:
- Normativa, fases del procedimiento, requisitos de los programas, características de las ayudas de emergencia social, gastos subvencionables y justificación.
- Se elabora un tutorial para introducir la información en la herramienta informática creada para la justificación económica de la subvención por parte de las Entidades Locales, la cual mejora el sistema de control y gestión de la ayuda.
- La convocatoria de las ayudas se realiza en el mes de junio de 2016.

#### 6.- Mejoras introducidas en la convocatoria para el ejercicio 2017.

Siguiendo en la línea de mejora y control de la subvención, las modificaciones introducidas para el año 2017 son las que se detallan a continuación:

- Cambio de denominación de las ayudas, contemplándose tanto aquellas destinadas a situaciones de emergencia social propiamente dicha como aquellas ayudas de apoyo a los procesos de inclusión social. En este sentido, la convocatoria pasa a denominarse “convocatoria de subvención a entidades locales para la concesión de ayudas de emergencia social y/o apoyo a procesos de inclusión social”. Este cambio de denominación de la convocatoria recoge de forma más acertada la filosofía de estas ayudas desde su implantación en el mes de octubre de 2015, siendo, por un lado, un instrumento para responder a necesidades urgentes de forma inmediata y, por otro, poder ser utilizadas como herramienta para las profesionales de los servicios sociales de base en los procesos de intervención con las personas en situación o riesgo de exclusión.
- Se introducen en la herramienta informática, ya implantada en el año anterior, dos nuevas medidas de control: al registrar una solicitud de ayuda de emergencia al profesional de referencia le aparecerá un aviso si el usuario para el que solicita ayuda de emergencia tiene ya tramitada una ayuda extraordinaria.  
Por otra parte, en la herramienta informática con la que se trabaja para la gestión de las ayudas extraordinarias, constará también aquellas concesiones de ayudas de emergencia, apareciendo toda la información relativa a categoría, subcategoría y cuantía de la ayuda de emergencia que permitirá contrastar, cuando se vaya a valorar una ayuda extraordinaria, si ya se ha concedido otra para el mismo concepto y factura.
- Se concretan los requisitos de las posibles personas beneficiarias, indicando cómo proceder al cálculo de los ingresos de la unidad familiar, definiéndose los ingresos ordinarios así como los bienes muebles e inmuebles que permiten el acceso a las ayudas.
- Con objeto de orientar y facilitar la gestión los Servicios Sociales de Base va a facilitarse modelos de solicitud de la ayuda, informe social y resolución.
- Se introducen en las bases reguladoras aspectos que orientan a una buena práctica:
  - no serán imputables a la subvención los adelantos que las entidades locales abonen a unidades familiares que éstas deban reintegrar en función de los acuerdos entre las partes dentro de su proceso de inclusión
  - solo se imputarán a la subvención las ayudas que cumplan los requisitos que se regulan en la convocatoria; si se concede en otros términos sólo será imputable a la entidad local serán compatibles con otras ayudas siempre que no superen la cuantía del gasto
  - En el apartado “otros” procede la inclusión de aquellas ayudas que, a criterio técnico de los SSB, favorezcan el proceso de inclusión. Se establece un límite económico en las cuantías económicas en este apartado.
- Respecto al abono y justificación de la ayuda a terceros. Se recoge en la propia convocatoria esta posibilidad pero siendo necesaria la autorización expresa de la persona usuaria.
- La convocatoria de las ayudas se realiza en el mes de abril de 2017.

#### 7.- Respecto a la conclusión final y recomendaciones.

Como señala la Cámara de Comptos, algunas de las dificultades de la convocatoria de ayudas de emergencia de 2015 (tales como el escaso margen de actuación y la falta de concreción de la convocatoria en algunos puntos), tuvieron como origen la necesidad por parte de la Administración de dar una respuesta ágil y flexible a las necesidades urgentes e inaplazables de una parte de la ciudadanía.

Y como señala la Cámara, estas disfuncionalidades, que ya se daban al existir programas anteriores en determinados SSB, han sido corregidas en las convocatorias de años posteriores.

Igualmente, en las convocatorias posteriores, se han unificado criterios y procedimientos. No obstante, debe advertirse que teniendo los trabajadores sociales una parte esencial en el procedimiento y correspondiendo su tramitación a los SSB, difícilmente podrá llegarse a una uniformidad absoluta, por cuanto que debe respetarse el criterio y profesionalidad de cada técnico. A mayor abundamiento debe recordarse que cada Entidad Local presenta para su evaluación un proyecto, que varía en función de las necesidades detectadas en los diferentes ámbitos municipales.

Respecto a los procedimientos de gestión y control, aunque ya se contemplaban en las bases, en la convocatoria de 2017 va a facilitarse a cada servicio social de base modelos de informe, solicitud y resolución para la gestión de las ayudas de emergencia y/o apoyo a los procesos de inclusión.

En cuanto a las recomendaciones de la Cámara de Comptos, brevemente:

I. Se acepta la recomendación en relación con la reflexión con la conveniencia de mantener como diferenciadas las ayudas extraordinarias y de emergencia social. La confluencia en una única convocatoria de ambas ayudas es un planteamiento en el que el Departamento de Derechos Sociales ya está trabajando. Ésta fue la primera propuesta para la convocatoria de este año no siendo posible por la necesidad de modificar previamente la "cartera de servicios sociales", regulada mediante Decreto Foral. No obstante, el Departamento de Derechos Sociales sigue trabajando en la idea de que confluyan ambas ayudas en una única, estudiando las modificaciones normativas necesarias para lograr unas ayudas que sirvan tanto para responder a situaciones de emergencia como de apoyo a procesos de inclusión, que se contemplen como ayudas garantizadas para aquellas personas que cumplan los requisitos y así lo necesiten y otorguen una respuesta ágil y eficaz a las necesidades planteadas.

II. Se acepta la recomendación de proceder al análisis del importe y destino de las ayudas concedidas, incoándose, en su caso, procedimientos de reintegro.

Respecto a las recomendaciones específicas en el caso de que se decida mantener ambas ayudas:

I. Se acepta la recomendación de establecer un procedimiento y unos criterios comunes de actuación de estas ayudas para todos los SSB para que no se produzcan diferencias en función del lugar de residencia ante situaciones similares. Como se ha avanzado, una de las ideas de las ayudas de emergencia es paliar la brecha territorial, permitiendo su acceso a todos los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Foral. A mayor abundamiento en el mismo sentido, ya se han implantado en los ejercicios del año 2016 y 2017 mejoras sustanciales con el objeto de unificar los procedimientos y establecer criterios comunes de actuación para todas las entidades locales que concurran a estas subvenciones. En las convocatorias de los ejercicios 2015, 2016 y 2017 se recogen los requisitos que deben cumplir las personas beneficiarias de estas ayudas así como las categorías, subcategorías y cuantías subvencionables. Las ayudas a las que nos estamos refiriendo están sujetas a la Ley Foral de Subvenciones, por lo que las Entidades Locales las ejecutan según los proyectos presentados previamente y en función de las necesidades de su territorio, de tal forma que pueden priorizar determinadas casuísticas. Asimismo, en relación con "Aplicar los parámetros especificados en la convocatoria del departamento y no los de los programas propios que puedan tener los SSB para la gestión de las ayudas de emergencia a no ser que se prevea lo contrario en dicha convocatoria" se comparte la misma, estando los SSB vinculados tanto por las bases que rigen la convocatoria como por la Ley Foral de Subvenciones.

II. Se acepta la recomendación de "Recabar, siempre que proceda, los justificantes de las deudas que origina la solicitud de las ayudas de emergencia social". En este sentido, ya desde la convocatoria de ayudas del ejercicio 2015, se recoge en la normativa reguladora que "todas las ayudas de emergencia social concedidas deberán estar respaldadas por sus comprobantes de gasto y pago para su verificación por parte del órgano de control correspondiente quien podrá optar por una revisión de muestreo de los mismos". También se señala que "Estos comprobantes serán facturas y en su defecto extractos bancarios, recibos, registros de caja, notas de gastos, u otro tipo de documento que en todo caso deberá estar archivado en expedientes individuales de concesión. Todos ellos serán documentos originales o fotocopias compulsadas".

III. Se acepta la recomendación de "Solicitar en todos los casos los justificantes del destino de la ayuda recibida sea de emergencia o extraordinaria en aras a la transparencia de los fondos públicos" y "En el caso de las ayudas extraordinarias exigir esos justificantes mencionados una vez otorgada la ayuda para no obligar a hacer frente a este gasto al solicitante". En cuanto a las ayudas extraordinarias se van a aplicar con carácter inmediato las recomendaciones realizadas, introduciendo plazos para la entrega de los justificantes de pago en la resolución de concesión, abonando de forma anticipada todas

las ayudas sin diferenciación por conceptos, revisando todos los comprobantes de pago e iniciando el procedimiento de reintegro si no se presentan éstos.

IV. Se acepta la recomendación de “Publicar la convocatoria de ayudas de emergencia social lo antes posible para que los SSB puedan planificar mejor su gestión”. En este sentido la convocatoria para este año 2017 fue publicada el pasado 3 de abril.

V. Se acepta la recomendación de “Continuar con el proceso de mejora de los programas para llegar a implantar una base de datos única que reduzca la carga de trabajo y evite posibles subvenciones que superen el importe de una factura entre ambas ayudas”. Desde el Departamento de Derechos Sociales se sigue trabajando en las posibles mejoras que optimicen los procesos de gestión de estas y otras ayudas del Departamento. En este sentido, la herramienta informática para este año 2017, tal y como se ha comentado con anterioridad, simplifica los procedimientos de gestión y efectúa un mecanismo de control para evitar duplicidades entre las ayudas de emergencia y las ayudas extraordinarias, además de que:

- Facilita y reduce los tiempos dedicados a las tareas de registro que deben asumir las Entidades locales.
- Garantiza la fiabilidad de los datos. La herramienta informática por defecto no deja introducir aquellas ayudas concedidas que incumplan alguno de los requisitos de la convocatoria (cuantía máxima por categoría, cuantía máxima por subcategoría, cuantía total por unidad familiar, ingresos de la unidad familiar). Por otra parte, asigna un expediente a cada ayuda tramitada, e introduce el número de cuenta de la persona beneficiaria.
- Incorpora diferentes variables que permiten evaluar de forma adecuada el impacto de la subvención concedida: datos de la unidad familiar, ingresos mensuales de la unidad familiar, colectivo, etc.
- Genera automáticamente el informe a certificar por el secretario de la entidad local.

En Pamplona, a 2 de mayo de 2017.

El Consejero de Derechos Sociales: Miguel Laparra Navarro

**CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL**

Agradecemos al Ayuntamiento de Pamplona y al Departamento de Derechos Sociales las alegaciones que nos han presentado. Estas alegaciones se incorporan al informe provisional y se eleva éste a definitivo al considerar que constituyen una explicación de la fiscalización realizada y no alteran su contenido.

Pamplona, 4 de mayo de 2017

La Presidenta: Asunción Olaechea Estanga

## **Convocatoria para la provisión en promoción interna restringida, mediante concurso-oposición, de una plaza vacante de Auditor al servicio de la Cámara de Comptos de Navarra**

### **Nombramiento provisional**

Finalizada la convocatoria para la provisión, mediante concurso-oposición, de una plaza de auditor al servicio de la Cámara de Comptos de Navarra, aprobada mediante resolución de esta Presidencia de 16 de mayo de 2016, y publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 92, de 15 de mayo de 2017, y en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 70, de 15 de mayo de 2017, la propuesta de nombramiento a favor Miguel Ángel Aurrecoechea Gutiérrez procede, de conformidad con lo dispuesto en la base 8.ª de la convocatoria y una vez presentado por el candidato los documentos a que hace referencia la base 7.3 de la misma, el nombramiento provisional del aspirante propuesto, a fin de que tome posesión provisional de su plaza e inicie el período de prácticas, de un año de duración, previsto en la base 9.ª de la convocatoria.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, esta Presidencia en uso de sus facultades y competencias,

HA RESUELTO:

**Primero.** Nombrar, con carácter provisional, funcionario de la Cámara de Comptos de Navarra con la categoría de Auditor a don Miguel Ángel Aurrecoechea Gutiérrez.

**Segundo.** Establecer que el interesado deberá superar un período de prácticas de un año de duración para obtener el nombramiento definitivo como auditor. Este período de prácticas se iniciará con la toma de posesión provisional de la plaza vacante por el candidato designado.

**Tercero.** Disponer la publicación de esta resolución en el Boletín Oficial de Navarra, en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra y en la página web, y ordenar su notificación al interesado y al Secretario General de la Cámara de Comptos de Navarra, a los efectos de la toma de posesión de las plaza convocada, que deberá tener lugar en el plazo de un mes desde la fecha de notificación de este nombramiento provisional.

Pamplona, 19 de mayo de 2017

La Presidenta: Asunción Olaechea Estanga

