Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra
Ogasuneko eta Finantza Politikako Departamentua
Departamento de Hacienda y Política Financiera

Kontu-hartze Orokorraren Zerbitzua
Servicio de Intervención General
Karlos III.a, 4-1. • Carlos III, 4-1°
31002 PAMPLONA/IRUÑA
Tel. 848 42 72 71

Informe de Fiscalización

Ejercicio:	Nº Expediente:	Sociedad:
2020	0030000621	CFNA
Tipo de documento:	Órgano Gestión:	C00003
D7	Centro Contable de Vivienda y Ordenación del Territorio	
Tema Expediente:	Transferencia equipo social Nasuvinsa	

Con fecha 9 de junio de 2020 se presenta para su fiscalización propuesta de Resolución del Director General de Vivienda por la que se autoriza y dispone un gasto de 199.990 euros a favor de Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (NASUVINSA) por el coste de personal del equipo de gestión social de NASUVINSA durante 2020.

La Resolución aprueba asimismo el texto del Convenio a suscribir entre el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos y NASUVINSA en el que se instrumenta el abono de los costes de personal de dicho equipo social.

En el punto 1 de la parte expositiva del Convenio se señalan los objetivos y el carácter sostenido y permanente de los trabajos:

> *1- En el marco de la política de vivienda, se considera de gran interés el fomento de su aspecto social/educativo, con el fin de evitar los conflictos vecinales, un mal uso de los espacios comunes, y promover la preservación y buen mantenimiento de las viviendas, objetivos que pueden alcanzarse a través de unidades de educadores sociales que trabajen de manera sostenida y permanente en el tiempo en las distintas promociones.*

La figura elegida para tramitar este gasto es la de transferencia a NASUVINSA, siendo la partida presupuestaria la del presupuesto de gastos de 2021 equivalente a la 320000-32100-4400-261403, "Equipo de gestión social de NASUVINSA" del presupuesto de gastos de 2020.

ANTECEDENTES

1. Con fecha 21 de mayo de 2019, la unidad gestora inició la tramitación anticipada de un encargo a NASUVINSA por un importe de 180.000 euros cuya justificación entonces era la siguiente:

> *Es necesario comenzar a dotar de medios la parte social/educativa de las viviendas, con el fin de evitar los conflictos vecinales, un mal uso de los espacios comunes, y fomentar la preservación y buen mantenimiento de las viviendas. Para ello se precisa la creación de una unidad de educadores/trabajadores sociales, que trabaje de manera sostenida y permanente en el tiempo en las distintas promociones.*
> *Esta partida presupuestaria iría destinada a cofinanciar un equipo de 6-8 personas educadoras/trabajadoras sociales destinadas a esas tareas.*
> *Los beneficios a conseguir son innegables; amén de una mejora de la convivencia y volver a prestigiar las viviendas en arrendamiento, ayudará a prevenir/corregir situaciones de impago de las rentas, y un mal uso de las viviendas que repercuten posteriormente en importantes gastos de mantenimiento (humedades, moho, fugas, incendios, plagas) y limpieza de zonas comunes.*

Como se observa, la justificación era similar al expediente que ahora se tramita bajo la figura de la transferencia, y se solicitó la creación de la partida presupuestaria 900007 91200 2279 261503 "Encargo a NASUVINSA. Gestión social promociones arrendamiento". Dicha partida fue intervenida favorablemente y creada por el Servicio de Presupuestos el 12 de junio de 2019, pero sin embargo posteriormente no se tramitó ningún expediente de encargo.

2. Con fecha 20 de abril de 2020, se presenta a esta Intervención Delegada el expediente de propuesta de Resolución del Director General de Vivienda por la que se autoriza y dispone un gasto de 199.990 euros a favor de Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (NASUVINSA) por el coste de personal del equipo de gestión social de NASUVINSA durante 2020. Dicho personal se ocuparía de las promociones de alquiler propias de NASUVINSA y de las viviendas de la Bolsa de Alquiler.

Asimismo, NASUVINSA presenta solicitud de *compensación de déficit* con la siguiente previsión:

PRESTACIÓN TIPO	Nº HORAS	TARIFA	IMPORTE
9 TÉCNICOS GRUPO 2	6.236	32,07	199.990,00

La tarifa de 32,07 euros es la fijada para un técnico de grupo 2 según Orden Foral 30/2019, de 22 de noviembre, del Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos, por la que se aprueba el Pliego de Condiciones Económicas que ha de regir en los encargos a la entidad instrumental Navarra de Suelo y Vivienda S.A.U. (NASUVINSA), para el año 2020.

Con fecha 27 de abril de 2020, esta Intervención Delegada advierte al gestor, entre otros aspectos, de *que "lo más importante en este momento es discernir si la competencia es del Gobierno de Navarra o no, y saber si estamos ante un contrato/encargo o una subvención […] parece que están contestando a una solicitud de encargo, ya que ponen el nº de horas y la tarifa para 2020 del técnico de Grupo 2 (32,07 €). Si estamos hablando de una subvención, yo entiendo que tendrían que aportar un presupuesto de la actividad, no eso."*

Con fecha 12 de mayo de 2020, el gestor informa de que, además de otros cambios, se han dejado fuera de este expediente las viviendas de la Bolsa de Alquiler. Asimismo, NASUVINSA ha presentado nueva solicitud con la siguiente previsión de costes:

Relación Nominal	Fecha de incorporación	Coste laboral año	Nº Horas	Coste laboral hora	Importe
Enrique Recalde Yoldi	04/11/2019	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Erika Pérez Soria	07/01/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Gerezi Pérez Martínez	07/01/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Carolina Paniagua Elizalde	07/01/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Goretti Murillo Vera	09/12/2019	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Mamen Muñoz Carvajal	09/12/2019	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Marian Martínez Hernández	03/02/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Sandra Izaguirre Carretero	04/11/2019	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Mireia Echeverría San Juan	07/01/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
			7.368,75		**199.990,00**

Como se observa, se ha pasado de una previsión de 6.236 horas a una previsión de 7.368,75 horas.

CONSIDERACIONES

I. SOBRE LA COMPETENCIA

1. La Constitución Española establece en su artículo 103 un precepto referido a la Administración pública:
"La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho"

Este principio de sometimiento a la legalidad, que ha de regir toda actividad administrativa, obliga a la Administración a calificar su actividad para, posteriormente, aplicar el régimen jurídico que corresponda. Así, la Administración puede realizar una actividad de servicio público o de prestación, o bien realizar una actividad de fomento que es una actividad de promoción. La calificación del tipo de actividad depende de quién es el promotor de la misma.

Básicamente, estaremos ante una actividad de prestación cuando el objeto de la actuación de la Administración sea la prestación de una actividad de titularidad pública y competencia del órgano que la realiza. La Administración en este caso asume el papel de promotor. Por el contrario, estaremos ante una actividad de fomento cuando lo que se pretende con el negocio es proteger o estimular actividades que se consideran de interés público, pero que no son necesarias para el cumplimiento y realización de una competencia propia de ejecución de la Administración que actúa. La titularidad de la actividad no corresponde a la Administración que ejerce el fomento sino al sujeto que recibe los fondos que es el promotor.

Si la Administración actúa como promotor en el ámbito de sus competencias de ejecución, el negocio es generalmente bilateral y en este caso, si además la materia objeto del negocio consiste en un contrato de los regulados en la normativa de contratos, el expediente se debe tramitar como un contrato (o de un encargo a un ente instrumental, en su caso). En cambio, en caso de que el promotor de la actividad sea el agente receptor de fondos sin que exista contraprestación alguna para la Administración, el negocio se debe calificar de subvención (o transferencia).

Teniendo en cuenta los elementos diferenciadores señalados entre las dos figuras jurídicas, procede analizar si en el caso del presente expediente nos encontramos ante una actividad cuya titularidad corresponde a la Administración y por tanto es necesaria para el cumplimiento y realización de sus competencias, o bien se trata de una actividad cuyo promotor es NASUVINSA.

El informe jurídico de fecha 2 de junio de 2020 señala, en esencia, que esta actuación se desarrolla en el marco de unas funciones que tiene atribuidas NAVUVINSA en cuanto a la gestión de las promociones que integran su parque residencial, que no se aprecia en la normativa foral la existencia de una atribución funcional específica a unidades orgánicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra equivalente a las labores que realiza el Equipo Social de NASUVINSA y que por tanto se trata de una actividad de fomento.

A este respecto, esta Intervención Delegada señala que, de la observación del artículo 4º "Objeto Social" de los Estatutos de NASUVINSA tampoco se aprecia que las labores de este Equipo social estén atribuidas específicamente a NASUVINSA.

2. Decreto Foral 262/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos

El artículo 18 establece el ámbito material de competencias de la Dirección General de Vivienda.

La Dirección General de Vivienda ejercerá las atribuciones previstas en este decreto foral con relación a las siguientes materias:
a) Fomento del acceso a la vivienda.
b) Control y fomento de la calidad de la edificación.
c) Gestión del Banco Foral de Suelo, su adquisición y urbanización.
d) Planificación de las políticas públicas en materia de vivienda.
e) Control e inspección en materia de vivienda.

Tanto en la Resolución como en el informe propuesta que le acompaña figura el siguiente texto:

> *El cambio en la política de vivienda obliga a dedicar esfuerzos y recursos a procurar dotar de medios la parte social/educativa de las viviendas en alquiler, con el fin de evitar los conflictos vecinales, un mal uso de los espacios comunes, y fomentar la preservación y buen mantenimiento de las viviendas. Para ello se precisa la creación de una unidad de educadores sociales, que trabaje de manera sostenida y permanente en el tiempo en las distintas promociones. Con mayor motivo en las promociones públicas, dependientes de la sociedad pública NASUVINSA. Y por ello, y en el marco de esa política de vivienda, se considera de gran interés el fomento de ese aspecto social/educativo.*

A tenor del párrafo transcrito, *"[…]* ***se precisa la creación*** *de una unidad de educadores sociales, que trabaje de manera sostenida y permanente en el tiempo",* parece quedar patente que la creación de dicha unidad debe corresponder a la Administración y no puede quedar al arbitrio de una sociedad pública su creación o no y su permanencia en el tiempo. Es decir, si el cambio en la política de vivienda *obliga* a dotar de medios la parte social/educativa de las viviendas, el promotor de esta actividad debe ser la Administración y no *esperar* a que una entidad distinta, en este caso una sociedad pública, cree una unidad de educadores para que sea aquel el que financie mediante transferencia los gastos del personal (o parte de ellos) que la sociedad contrate, motivado todo ello por el interés público de la actuación.

3. La cláusula primera del Convenio señala que su **objeto** es *"el abono a NASUVINSA de parte del coste de personal del equipo de gestión social de las viviendas en arrendamiento del parque residencial propio, excluidas las viviendas adscritas a la Bolsa de Alquiler."*

Dejando a un lado la cuestión de que la Administración lo que subvenciona o financia son actividades y no costes de un determinado número de personas, se observa que la actuación se circunscribe única y exclusivamente a un solo tipo de viviendas: las promociones de NASUVINSA destinadas al arrendamiento, quedando excluidas las promociones de otras empresas, las viviendas adscritas por particulares a la Bolsa de Alquiler o cualquier otro tipo de vivienda.

Del mismo modo se expresa la cláusula tercera, cuando señala que *"Dicho servicio se llevará a cabo exclusivamente sobre viviendas del parque residencial propio de Nasuvinsa, excluidas las viviendas adscritas a la Bolsa de Alquiler […] y comprenderá las siguientes funciones:*

> *• Acogida y apoyo en la incorporación en la vivienda de las unidades familiares, adjudicatarias del censo de vivienda protegida.*
> *• Participar en la realización de diagnósticos sociales de las viviendas y edificios gestionados por la empresa, implicando a todas las partes afectadas.*
> *• Apoyo y coordinación con los servicios sociales de base de la zona de actuación, en las intervenciones con las familias y la comunidad.*
> *• Acompañamiento y seguimiento de las familias en su proceso de incorporación en el entorno, coordinando con los recursos existentes en el municipio.*
> *• Aplicar técnicas participativas y de gestión de conflictos de forma eficiente, ante situaciones de conflictos vecinales y socio-comunitarios promoviendo el respeto y la solidaridad.*

• Programar actividades participativas y de implicación de las unidades familiares en el buen uso de las viviendas protegidas, espacios comunes y fomentar una convivencia respetuosa.
• Diseñar actividades de sensibilización sobre el derecho subjetivo a la vivienda y de concienciación del valor de la vivienda como recurso público.

A la vista de las funciones del equipo de gestión social transcritas, no queda justificado por qué, a la vista de la necesaria creación de equipos de unidades de educadores sociales a que obliga el citado cambio en la política de vivienda, se excluyen las promociones de viviendas en alquiler de otras entidades privadas o de las viviendas alquiladas por particulares (Bolsa de Alquiler). En relación con este extremo, interesa analizar qué recoge a este respecto el Plan de Vivienda 2018-2028.

4. El Plan de Vivienda 2018-2028

El Plan de Vivienda, aprobado en Sesión de Gobierno de fecha 8 de mayo de 2019, es un plan a largo plazo, con una vigencia de 10 años, y cuenta con seis ejes principales, treinta y dos líneas de actuación y 139 acciones concretas a desarrollar en los próximos años.

Los ejes uno, dos y tres, van dirigidos a contar con un parque de vivienda suficiente en número, asequible para cualquier tipo de ciudadano o familia que resida en Navarra, y en buenas condiciones (especial cuidado con la accesibilidad de las viviendas, en un contexto de población envejecida, y con eficiencia energética).

Por su parte, los otros tres ejes, van encaminados a lograr el resultado anterior, mediante la mejora la gestión y los procedimientos, y la evaluación y coordinación de políticas entre todos los agentes, teniendo como objetivo principal destacar, insistir y fomentar la función social de la vivienda, como equipamiento básico y angular de una sociedad, y que por tanto debe destinarse a un fin residencial. Entre las líneas de actuación de estos ejes, cabe destacar las siguientes;

-Movilizar la vivienda vacía hacia el alquiler permitiendo una localización diversificada.
-Mejorar la gestión fuera de la Comarca de Pamplona (información, registro de la demanda y adjudicación); avanzar hacia una descentralización territorial.
-Favorecer el incremento del parque actual de la Bolsa de viviendas en alquiler.
-**Garantizar el acompañamiento integral a la población adjudicataria de vivienda protegida con problemáticas complejas**.

Tal y como señala el propio texto (pág. 6) el enfoque que preside el Plan de Vivienda es el énfasis en las necesidades de las personas, especialmente aquéllas en situaciones de mayor vulnerabilidad económica y social.

A la hora de señalar los retos del Plan en el ámbito de la oferta de vivienda (pág. 9) se destaca que el perfil de algunas familias residentes en las viviendas protegidas en alquiler hace que, junto a la provisión de viviendas asequibles, el acompañamiento social adquiera una gran importancia en la política de vivienda.

El Plan de Vivienda se concreta en **6 Objetivos Estratégicos**. El Objetivo Estratégico **cuatro** se orienta a la mejora de la gestión de la vivienda protegida. Con ese objetivo, se planea la puesta en marcha de un proceso de actualización y potenciación del Censo de solicitantes de vivienda protegida de Navarra como herramienta para la adjudicación de viviendas protegidas y base de información, así como una revisión de los procedimientos de adjudicación de vivienda y **una mejora en los sistemas de información y de acompañamiento a la población demandante y adjudicataria de vivienda protegida**. Este Objetivo cuatro se desglosa a su vez en cinco líneas de actuación y 16 acciones.

Bajo la línea de actuación 4.5 "Garantizar el acompañamiento integral a la población adjudicataria de vivienda protegida con problemáticas complejas" se expone:

La situación actual del parque de viviendas de Navarra es tal que acoge a un grupo de personas que ***necesita un acompañamiento social.*** *Estas personas, en ocasiones con problemáticas complejas, ocasionan a veces dificultades de convivencia en el vecindario.* ***El Gobierno de Navarra cuenta ya con diferentes herramientas*** *para intervenir en estos casos y se plantea la necesidad de intensificar los esfuerzos con el fin de garantizar el acompañamiento integral de la población adjudicataria de vivienda protegida con diferentes problemáticas.* ***Así, se prevé poner en marcha un programa de intervención comunitaria en las viviendas protegidas mediante la intermediación social con la población residente en el parque público en alquiler****.* ***Se crearán equipos de acompañamiento y mediación para la resolución de conflictos, la mediación intercultural y la mediación hipotecaria****, entre otras cuestiones. Asimismo, se dedicará una especial atención a la población con problemas de salud mental, puesto que se ha detectado un incremento de estos casos en el parque de viviendas protegidas. Se prevé poner en valor y potenciar la labor que está realizando el EISOVI (Equipo de Incorporación Social a través de la Vivienda) y su extensión a más localidades de Navarra. Finalmente, se colaborará con los Servicios Sociales de Base para realizar un censo de familias con problemas graves de exclusión residencial.*

Señalar que ya existe en la Dirección General de Vivienda un equipo de personas que realiza las labores de mediación hipotecaria y de alquileres citados en el párrafo anterior, no así equipos de acompañamiento.

A la vista de lo antedicho, está prevista como línea de actuación dentro de los objetivos estratégicos de la Administración la creación de equipos de acompañamiento e intervención comunitaria en las viviendas protegidas, en general, y en particular en el parque público de alquiler, pero no circunscribiéndolo en ningún momento únicamente a las promociones de NASUVINSA, dejando de lado el resto de promociones y viviendas.

El punto 8 del Plan de Vivienda, "Coherencia con otros Planes", expone que en la Comunidad Foral coexisten también diferentes planes estratégicos que presentan objetivos compartidos en materia de vivienda, entre ellos el Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021.

5. El Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021

Este plan estratégico se estructura en dos grandes bloques: uno orientado a la lucha contra la exclusión y otro bloque complementario, en el que se encuentra la vivienda. Muchos de los objetivos planteados por el Plan de Inclusión son compartidos también por el Plan de Vivienda:

A. Mejorar el registro y tratamiento de la información
B. Aumentar el parque público de vivienda en Navarra, diversificando las fuentes de previsión.
C. Aumentar la disponibilidad y eficacia de los dispositivos de intervención socio-residencial en clave de acompañamiento para garantizar el derecho a la inclusión
D. Reconocer el derecho subjetivo a la vivienda
E. Mejorar los entornos residenciales
F. Establecer medidas de mejora de la convivencia y minorización de los conflictos vecinales en aquellas zonas de Navarra que presenten dificultades en el ámbito socio-residencial.

Interesa destacar lo que, bajo el epígrafe "la responsabilidad pública en materia de vivienda" (pág. 86) señala dicho Plan:

La vivienda puede ser entendida como el último paso en la culminación de un proceso de incorporación exitoso, o bien, tomando las últimas tendencias en el ámbito del trabajo con grupos en alta exclusión, el primer paso en el abordaje de la exclusión, siendo necesario estar alertas y experimentar iniciativas como el ***"Housing First"*** *u otras. Durante mucho tiempo se han pivotado los*

procesos de inclusión casi con exclusividad sobre el empleo, pero la realidad de la intervención con algunos colectivos, (realojos, personas sin hogar, etc.) ya indicaron en los años ochenta la eficacia de los procesos de inclusión articulados a través del acceso a la vivienda, permitiendo iniciar procesos de trabajo en muchos otros ámbitos Ya en el plan de 1998 Navarra fue pionera acogiendo esta buena práctica y poniendo en marcha los EISOVI y los Programas VIS y las VAIS, que posteriormente se analizarán. Es fundamental por tanto una adecuación de las políticas de vivienda para personas en situación de exclusión y un modelo de inclusión apoyado en dos ejes; el acceso al empleo y el acceso a una vivienda. Así pues, es necesario establecer itinerarios de incorporación a través de la vivienda, contando con un ***mapa de recursos*** *que intente dar respuesta a las diferentes situaciones de exclusión residencial,* ***con metodología de acompañamiento social transversal*** *cuando sea necesario. Existen determinados grupos de población que por sus necesidades requieren de recursos de vivienda flexibles e integrales y que pueden pasar por un alojamiento de urgencia, un alquiler protegido o un programa de acompañamiento en función a la situaciones o a los momentos vitales. Es fundamental adaptarse a las nuevas necesidades sociales, y buscar la diversificación de espacios de convivencia adecuados adaptados a las situaciones concretas y que fomenten el desarrollo integral de las personas. Además, partiendo de la Ley Foral 10/2010 de 10 de mayo del Derecho a la Vivienda en Navarra y de la Ley Foral 22/2016 de 21 de diciembre, por la que se adoptan medidas de apoyo a los ciudadanos y ciudadanas en materia de vivienda,* ***se hace necesario alinear las medidas ya propuestas con los objetivos del Plan de Inclusión. Por tanto, se adopta como propio el objetivo de la Ley referido a hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada*** *para la ciudadanía navarra, haciendo especial hincapié en los sectores más desfavorecidos de la población. Así pues, la razón de ser de este Plan en relación a la vivienda es favorecer el derecho de la población residente en Navarra en procesos de inclusión social a un espacio de convivencia digno.*

En la pág. 94 del Plan se detallan los **recursos existentes** contra la exclusión social y en función de este mapa de recursos, el Plan establece **las líneas de intervención** en el ámbito de la vivienda, circunscribiéndolas a los siete objetivos estratégicos clave ya mencionados, del que interesa destacar ahora y en relación con el expediente de referencia el **F.- Establecer medidas de mejora de la convivencia y minoración de los conflictos vecinales en aquellas zonas de Navarra que presenten dificultades en el ámbito socio-residencial**, dentro del cual se encuentran las siguientes medidas:

F.1. Recopilar y analizar la información actualizada sobre bloques con dificultades de convivencia.
Es necesario un diagnóstico del conjunto de la Comunidad Foral centralizado desde Gobierno de Navarra, que sea dinámico, actualizado y ayude a actuar de forma proactiva, identificando bloques con dificultades de convivencia.

F.2. Reforzar el EISOVI en su función comunitaria.
Como se ha comentado con anterioridad, si bien los Equipos de incorporación en vivienda son valorados como un dispositivo eficaz, se considera necesario reforzar su vertiente comunitaria y de intervención en los diferentes territorios, destinándose figuras específicas dirigidas al desarrollo de esta función.

F.3. Desarrollar experiencias que contemplen la introducción de figuras educativas en entornos con dificultades de convivencia.
Implementar proyectos piloto que incluyan la introducción de equipos educativos, evaluando posteriormente su eficacia (Trabajadora/o Social, Educador/a Social) con formación comunitaria específica, que trabajen desde la idea de "proximidad", yendo al encuentro de las personas en dificultad a su propio medio y entrando en los bloques donde se producen los conflictos. Hay que conocer in situ los contextos de los problemas de convivencia y de las personas y unidades familiares donde se debe trabajar. Este equipo incluiría funciones de mediación y de acompañamiento familiar por cada 3 o 4 bloques próximos de vivienda dependiendo del número de pisos. También tendría entre sus funciones la coordinación con el resto de recursos,

fundamentalmente los recursos de acompañamiento y el fomento del trabajo en red entre todos los agentes implicados (Ayuntamiento, Nasuvinsa/Promotoras y tejido social de la zona). Será pues necesario un enfoque comunitario, trabajando en la creación de espacios de trabajo comunes entre personas y colectivos del municipio y en el fomento de la participación de la ciudadanía en la resolución de los problemas. Es fundamental también establecer una coherencia entre el acompañamiento individual y familiar, la mediación vecinal y el trabajo comunitario desarrollado desde diversos recursos y establecer protocolos para los eventuales casos de asentamientos conflictivos.

Por último, en la página 116 figura un cuadro con los **organismos responsables** de cada una de las medidas:

F. Establecer medidas de mejora de la convivencia y minoración de conflictos vecinales en zonas de la CF que presentan dificultades en el ámbito residencial	
Medidas	**Organismo responsable**
F.1. Recopilar y analizar la información actualizada sobre bloques con dificultades de convivencia.	Departamento de Derechos Sociales DGIPS – Servicio de Vivienda Servicio de atención primaria e inclusión social
F.2. Reforzar el EISOVI en su función comunitaria.	Departamento de Derechos Sociales - DGIPS Servicio de atención primaria e inclusión social
F.3. Desarrollar experiencias que contemple la introducción de figuras educativas en entornos con dificultades de convivencia.	Departamento de Derechos Sociales - DGIPS Servicio de atención primaria e inclusión social

En el Departamento de Derechos Sociales existe la partida 900003-91600-2600-231604 Contrato de servicio de incorporación social en vivienda (EISOVI).

El **EISOVI** viene regulado en el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general y es un recurso especializado definido como prestación garantizada. Se trata de un equipo "multitarea", que incorpora diversas funciones que tienen que ver con el asesoramiento, la provisión de vivienda, el acompañamiento y la mediación. Como señalan en su memoria 2016, su objetivo general es "Proporcionar un servicio de incorporación social especializado en la lucha contra la exclusión residencial, que garantice la integración y autonomía personal de las familias en situación o riesgo de exclusión social, mediante actuaciones de información, intermediación, asesoramiento, y acompañamiento social que posibiliten el acceso y/o la permanencia en una vivienda digna". Para dar respuesta a este objetivo, la actividad de EISOVI se estructura en cuatro servicios que prestan atención a familias, profesionales, instituciones y otros recursos:

-Información y Orientación a usuarios y Atención a Consultas de profesionales de Servicios Sociales de Base.
-Intervención (atiende a familias que requieren un acompañamiento a través de un itinerario residencial familiar)
-Mediación vecinal
-Intermediación en el programa de Vivienda de Alquiler de Integración Social.

El **Housing First**, mencionado en el punto 5 de estas consideraciones, es una metodología cuyo objetivo general es promover a través de la adquisición de una vivienda la atención y el acompañamiento social a personas en situación de alta exclusión que posibiliten la mejora de la situación personal, reduzca el deterioro y facilite procesos de inclusión social.
Para ello, el Servicio de Vivienda cuenta con la partida presupuestaria 320000-32100-2276-261100 Estudios y trabajos técnicos, a la que se imputan los gastos derivados de contratos con la Fundación Xilema por los que se proporciona una vivienda a personas sin hogar basándose en la metodología Housing First. En este caso, existe un equipo profesional especializado en diferentes disciplinas, que

ofrece un acompañamiento educativo, social y psicológico en coordinación permanente. Nos encontramos, por tanto, ante un recurso similar al del expediente de referencia, y en este caso la Dirección General de Vivienda, como promotor en el ámbito de sus competencias, tramita contratos con dicha Fundación con cargo a una partida de capítulo 2.

A la vista de todo lo antedicho, y a modo de resumen, se observa que:

1. El Plan de Vivienda y el Plan Estratégico de Inclusión de Navarra comparten objetivos, y en particular para el tema que nos atañe, medidas de mejora de la convivencia y minorización de los conflictos vecinales en aquellas zonas de Navarra que presenten dificultades en el ámbito socio-residencial.

2. Dentro del mapa de recursos dirigidos a conseguir dichos objetivos y medidas, ya existen algunos como el EISOVI o el Housing First, competencia de la Administración y que se tramitan como contratos, imputándose los mismos a partidas presupuestarias de capítulo 2.

3. Que en función del mapa de recursos, se establecen una serie de líneas de intervención que se traducen en 3 medidas concretas:

   - Es necesario un diagnóstico del conjunto de la Comunidad Foral centralizado desde el Gobierno de Navarra que permita recopilar y analizar la información. Esta labor de sistematización y unificación de toda la información debe corresponder a la Administración; su consecución no es posible si es NASUVINSA la que limita su actuación a sus propias promociones.

   - Reforzar el EISOVI en su función comunitaria, que como ya se ha señalado es competencia del Departamento de Derechos Sociales, que tramita un contrato imputando el mismo a una partida de capítulo 2.

   - Y en tercer lugar, la introducción de equipos educativos (trabajadores y educadores sociales) con formación comunitaria específica y funciones de mediación y de acompañamiento familiar, así como coordinación con el resto de recursos y con el resto de agentes implicados. El análisis del mapa de recursos para personas en exclusión residencial indica que en ocasiones varios recursos pueden trabajar sobre el mismo tipo de necesidad o perfil, por lo que es necesario coordinar los distintos recursos existentes o futuros, de manera que se eviten duplicidades o descoordinaciones. La coordinación administrativa, tanto de recursos como de agentes implicados, es una obligación de la Administración.

4. Los organismos responsables de llevar a cabo todas estas medidas son tanto el Departamento de Derechos Sociales a través de su Dirección General de Inclusión y Protección Social, actualmente Dirección General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo (Servicio de Atención Primaria e Inclusión Social) y el Servicio de Vivienda (que en la actualidad depende de la Dirección General de Vivienda del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje, y Proyectos Estratégicos). Como se ha venido señalando, ambos Departamentos comparten objetivos, por lo que es necesario delimitar claramente las competencias, debiendo producirse nuevamente la necesaria coordinación administrativa. A este respecto, los artículos 12 y 18 del Decreto Foral 268/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Derechos Sociales, señalan como atribuciones del mismo la coordinación con los servicios de vivienda para facilitar el acceso a la misma a las personas de mayor vulnerabilidad y la coordinación y seguimiento de los instrumentos que faciliten la recogida de la información de los distintos departamentos en relación con los planes.

Por último, señalar que NASUVINSA no puede realizar actividades en el caso de que impliquen directa o indirectamente ejercicio de autoridad y otras potestades inherentes a los poderes públicos (artículo 4º "Objeto social" de sus estatutos y artículo 65 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral). A este respecto, la Dirección General de Vivienda cuenta con un Servicio de Inspección y Difusión de Programas que tiene atribuida específicamente la función inspectora para velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa de vivienda. A tal fin, dicho Servicio cuenta con todas las facultades que la legislación de procedimiento administrativo y las legislaciones sectoriales de urbanismo y vivienda permiten asumir a la Administración foral en estas materias, y su personal tiene la consideración de agente de la autoridad para el ejercicio de las funciones que les son propias.

6. Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra

En último lugar, interesa hacer hincapié en los artículos 1, 3 y 3bis de la Ley Foral 10/1010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, modificada por la Ley Foral 28/2018, de 26 de diciembre, sobre el derecho subjetivo a la vivienda en Navarra:

Artículo 1. Objeto
a) Contribuir a garantizar en Navarra el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la Constitución, regulando la oferta de vivienda protegida de modo que se adecue en la mayor medida posible a las necesidades reales.
c) Establecer las condiciones, medidas y procedimientos que permitan llenar plenamente de contenido el derecho al disfrute de una vivienda de toda la ciudadanía.

Artículo 3. Principios rectores en materia de vivienda.
a) De orden social:
- Facilitar una oferta de vivienda adecuada a las necesidades reales.
- Mejorar la calidad de las viviendas y de su entorno.
- Consecución de una oferta de vivienda protegida, suficiente desde el punto de vista cuantitativo, territorial y tipológicamente equilibrada y que preste especial atención a los colectivos en situación o riesgo de exclusión social.
- Promoción de la diversidad y la cohesión social en los barrios y sectores residenciales de las ciudades y pueblos como garantía de una adecuada integración urbana y como método de prevención de fenómenos de segregación, exclusión o discriminación por razones socioeconómicas, demográficas, culturales, religiosas, de discapacidad o de cualquier otra índole.

Artículo 3 bis. Derecho subjetivo de acceso a vivienda y servicio social de interés general
1. Toda persona empadronada en Navarra tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en términos de tamaño y calidad, y a disfrutar pacíficamente de la misma. Las Administraciones Públicas de Navarra con competencias en materia de vivienda velarán por la satisfacción y protección de este derecho.
2. En defecto de vivienda disponible, la satisfacción de tal derecho se garantizará mediante un sistema de deducciones fiscales por arrendamiento que serán abonadas de forma anticipada de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley foral y en el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
3. Será directamente exigible ante la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la satisfacción del derecho previsto en los apartados anteriores.
4. Cualquier actividad dirigida a posibilitar la satisfacción y protección del derecho a una vivienda digna y adecuada se considerará como un servicio social de interés general.

A la vista de los artículos transcritos, e insertándolos en lo ya señalado en los puntos anteriores, es la Administración con competencia en materia de vivienda la que está obligada a velar por la satisfacción y protección del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y a disfrutar pacíficamente de

la misma, derecho que es **directamente exigible** ante aquella (art. 3bis.3), por lo que no cabe pensar que, ante el expediente presentado a fiscalización, nos encontremos antes una actividad no necesaria para el cumplimiento y realización de una competencia propia de ejecución de la Administración actuante. La titularidad de la actividad corresponde a la Administración como promotor en el ámbito de sus competencias y no a NASUVINSA.

II. SOBRE LAS CLÁUSULAS ECONÓMICAS DEL CONVENIO

1. La cláusula Sexta "Modificaciones del Convenio", establece:

> *Es público y notorio que el coste de personal adscrito al equipo de gestión social supera en el momento de esta firma los 199.990 euros, pero NASUVINSA no podrá en ningún caso solicitar el abono de cantidades por encima de ese importe consignado en los Presupuestos Generales de Navarra. Si el importe justificado fuera menor, se abonará el importe justificado.*

Sin entrar a analizar el carácter inadecuado de la denominación de la cláusula, ya que en la misma no se habla de modificaciones del Convenio, en la misma se indica que es *público y notorio que el coste del personal adscrito al equipo de gestión social supera en el momento de la firma los 199.990 euros*. Dicho coste no está publicado ni es notorio (= público y sabido por todos) y no consta en el expediente un presupuesto desglosado del coste de la actividad.

Lo que aporta NASUVINSA es un cuadro con el desglose de los costes del personal asignado a dicha actividad y que se recoge a continuación:

Relación Nominal	Fecha de incorporación	Coste laboral año	Nº Horas	Coste laboral hora	Importe
Enrique Recalde Yoldi	04/11/2019	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Erika Pérez Soria	07/01/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Gerezi Pérez Martínez	07/01/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Carolina Paniagua Elizalde	07/01/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Goretti Murillo Vera	09/12/2019	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Mamen Muñoz Carvajal	09/12/2019	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Marian Martínez Hernández	03/02/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Sandra Izaguirre Carretero	04/11/2019	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
Mireia Echeverría San Juan	07/01/2020	43.207,34	818,75	27,14	22.221,11
			7.368,75		**199.990,00**

La cláusula Segunda establece que:

> *Para fijar la cantidad a abonar, se calculará el coste laboral - hora de las personas empleadas en el servicio a financiar, incluyendo en el coste laboral el coste de los seguros sociales, y se detallarán las horas anuales dedicadas exclusivamente a las tareas financiadas según este convenio.*

A la vista del cuadro, el coste laboral hora ya está calculado, dividiendo el coste laboral año (43.207,34 €) entre las 1.592 horas anuales de trabajo de NASUVINSA, lo que da un coste laboral hora de 27,14 €. Se prevé para cada uno de los trabajadores un total de 818,75 horas empleadas en la actividad objeto de la transferencia, lo que supone 22.221,11 € para cada uno.

La cláusula Tercera señala que "dicho servicio se llevará a cabo […] por personal cualificado (Técnico Superior en Integración Social, Animación Sociocultural, Graduado en Educación Social, Trabajo Social, Pedagogía o Psicología). Sin embargo, según el cuadro de costes de personal aportado, todos ellos tienen asignado el mismo coste laboral y exactamente el mismo número de horas de dedicación a la actividad.

Como se ha señalado en el punto 3 de los antecedentes, la previsión inicial presentada por NASUVINSA era:

PRESTACIÓN TIPO	Nº HORAS	TARIFA	IMPORTE
9 TÉCNICOS GRUPO 2	6.236	32,07	199.990,00

Si inicialmente el número de horas necesarias era de 6.236, cada uno de los 9 técnicos necesitaría 692,89 horas, lo que supondría un coste total de 169.246,84 euros, importe muy inferior a los 199.990,00 euros, tal y como se muestra en el cuadro siguiente elaborado por esta Intervención Delegada:

9 profesionales Relación Nominal	Fecha de incorporación	Coste laboral año	Nº Horas	Coste laboral hora	Importe
Enrique Recalde Yoldi	04/11/2019	43.207,34	692,89	27,14	18.805,20
Erika Pérez Soria	07/01/2020	43.207,34	692,89	27,14	18.805,20
Gerezi Pérez Martínez	07/01/2020	43.207,34	692,89	27,14	18.805,20
Carolina Paniagua Elizalde	07/01/2020	43.207,34	692,89	27,14	18.805,20
Goretti Murillo Vera	09/12/2019	43.207,34	692,89	27,14	18.805,20
Mamen Muñoz Carvajal	09/12/2019	43.207,34	692,89	27,14	18.805,20
Marian Martínez Hernández	03/02/2020	43.207,34	692,89	27,14	18.805,20
Sandra Izaguirre Carretero	04/11/2019	43.207,34	692,89	27,14	18.805,20
Mireia Echeverría San Juan	07/01/2020	43.207,34	692,89	27,14	18.805,20
		388.866,06	**6.236,00**		**169.246,84**

A juicio de esta Intervención Delegada, se ha convertido el presupuesto propio de un encargo a un cálculo de costes de personal compuesto por costes laborales ajustando el nº de horas con el fin de obtener el mismo importe total, equivalente a la dotación de la partida en este ejercicio 2020, a saber, 190.990,00 euros, encareciendo de esta forma el coste de la actividad en más de 30.000 euros.

CONCLUSIÓN

Esta Intervención Delegada se manifiesta en desacuerdo con la propuesta de Resolución del Director General de Vivienda por la que se autoriza y dispone un gasto de 199.990 euros a favor de Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (NASUVINSA) por el coste de personal del equipo de gestión social de NASUVINSA durante 2020, y formula el presente reparo suspensivo de la tramitación del expediente en base al artículo 101.2 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra. En concreto, la letra d) Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Hacienda Pública de Navarra o a un tercero.
En caso de discrepancia, el órgano gestor deberá proceder en la forma señalada en el artículo 102.1 de la misma Ley Foral.

En Pamplona, a 19 de junio de 2020

MUÑOZ APESTEGUIA JESUS - DNI

Firmado digitalmente por MUÑOZ APESTEGUIA JESUS - DNI
Fecha: 2020.06.19 14:10:34 +02'00'

Jesús Muñoz Apesteguía
Interventor Delegado en la Dirección General de Vivienda del
Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos

DIRECTOR GENERAL DE VIVIENDA