



DISCREPANCIA POR PARTE DEL ÓRGANO GESTOR AL REPARO SUSPENSIVO

Ejercicio: 2020 N° Expediente: 2020 0030000621 Sociedad: CFNA

Tipo de documento: D7

Órgano Gestión: C00003 Centro Contable de Vivienda y Ordenación del Territorio

Tema Expediente: Transferencia equipo social Nasuvinsa

En relación con el reparo suspensivo interpuesto por la Intervención Delegada en la Dirección General de Vivienda sobre 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”, se plantea discrepancia por parte del órgano gestor, con base en lo establecido en el artículo 102.1 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra:

1) En primer lugar procede señalar que, efectivamente, se solicitó inicialmente la creación de la partida “Encargo a NASUVINSA. Gestión social promociones arrendamiento”. Sin embargo, en la Ley Foral de Presupuestos para el año 2020 se aprobó la creación de una partida denominada “Equipo de gestión social de NASUVINSA”, a tramitarse mediante transferencia, al entenderse, como más adelante se explicará, que dicha figura era la que mejor respondía al tipo de prestaciones a realizar.

La Ley Foral de Subvenciones establece en su artículo 2.2 que *“no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley foral las aportaciones dinerarias a entidades integrantes del sector público cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de Navarra, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tengan atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública”*.



Por lo tanto, las transferencias a sociedades públicas no están comprendidas en el ámbito de la ley foral de subvenciones aunque sí deben tener como destino la financiación de actividades que dicha sociedad tiene atribuidas. En este sentido, señala la Intervención Delegada 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”*. A este respecto procede indicar que no es preciso que consten dichas labores de forma expresa, tal y como parece pretender la Intervención, en el objeto social de NASUVINSA, sino que dichas actuaciones derivan, y son consecuencia lógica, de la propia función de promoción de viviendas incluida en su objeto social.

Es decir, NASUVINSA promueve viviendas y, por ende, realiza las actuaciones necesarias para garantizar una correcta gestión de las promociones, sin que se pueda pretender que cada función concreta aparejada a la promoción de vivienda protegida venga explicitada por los estatutos. A ello debe añadirse que ninguna función en relación con la promoción de viviendas o la gestión de las mismas tiene atribuida expresamente la Administración, y mucho menos, por tanto, la relativa a las labores del equipo social.

La Intervención Delegada basa los argumentos del reparo fundamentalmente en el asunto competencial. Se apoya en primer lugar en la afirmación realizada en el informe propuesta acerca de la necesidad de creación del equipo de educadores sociales. De dicha afirmación pretende concluir la Intervención que *“la creación de dicha unidad debe corresponder a la Administración”*, conclusión que de ningún modo puede ser compartida por esta unidad gestora.

La atribución competencial no puede venir determinada por las apreciaciones que el órgano gestor realiza en el correspondiente expediente. Es obvio que hay muchas actividades de interés público realizadas por entidades ajenas a la Administración que pueden ser apreciadas como



“necesarias” por la misma razón por la cual precisamente se decide en muchos casos subvencionarlas. La necesidad no atribuye, por tanto, la competencia sino que la misma viene atribuida, como no puede ser de otra forma, por las normas o, como más adelante se indicará, por aquellas actividades de interés público relacionadas con el ámbito competencial expresamente atribuido a la Administración y que esta decide asumir, ya sea con medios propios o a través de un encargo a ente instrumental o a través de un contrato.

En este sentido, no cita la Intervención ninguna norma que atribuya la competencia de la creación del equipo social a la Administración. Hace referencia en primer lugar al Plan de Vivienda 2018-2028. Cita una línea de actuación del mismo consistente en *“garantizar el acompañamiento integral a la población adjudicataria de vivienda protegida con problemáticas complejas”* y recuerda lo establecido en esa línea de actuación, cuando se indica que *“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”*.

2) Por otro lado, se refiere también al Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021, citando uno de los objetivos del mismo: *“Establecer medidas de mejora de la convivencia y minorización de los conflictos vecinales en aquellas zonas de Navarra que presenten dificultades en el ámbito socioresidencial”*, dentro del cual se encuentran las siguientes medidas: *“Recopilar y analizar la información actualizada sobre bloques con dificultades reconvivencia”*, *“reforzar el EISOVI en su función comunitaria”* y *“desarrollar experiencias que contemplen la introducción de figuras educativas en entornos con dificultades de convivencia”*.



El Plan de Vivienda viene regulado por la Ley Foral de Vivienda, que en su artículo 81 establece que *“el Plan de Vivienda de Navarra es el instrumento que tiene por objeto:*

a) Planificar, sistematizar y ordenar las diferentes actuaciones públicas a desarrollar en el ámbito de la Comunidad Foral en materia de vivienda.

b) Canalizar y posibilitar la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas en materia de vivienda.

Por su parte, el propio Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021 establece que se trata de una *“herramienta estratégica que contempla las acciones y medidas para la inclusión y la cohesión social”*.

Se refiere por tanto la Intervención a planes que, como tales, contienen objetivos generales y líneas estratégicas de actuación pero que en ningún caso son ni pueden ser consideradas normas atributivas de competencias concretas a la Administración. Por definición, toda actividad de interés público -y por tanto de interés para la Administración- es susceptible de constar entre las líneas estratégicas de un plan aprobado por el Gobierno, sin que ello implique que deba corresponder al mismo la competencia para desarrollar esa actividad. Si fuera así, desaparecería la posibilidad de prestar actividades de interés público por parte de entidades ajenas a la Administración y por tanto el propio concepto de la subvención. En esa hipótesis, absolutamente toda actividad de interés público debería ser asumida por la Administración, conclusión que no puede, como es obvio, compartirse.

3) Por otro lado, lo cierto es que las citadas líneas de actuación u objetivos de los planes se refieren en general a las promociones de vivienda protegida. Sin embargo, el expediente objeto de reparo se refiere única y exclusivamente a las promociones de NASUVINSA. Es decir, ha sido NASUVINSA quien, como promotora, ha decidido crear el equipo de



educadores sociales en sus promociones, tratándose por tanto de una actividad propia de la sociedad pública, con base en las actividades que le corresponden en virtud de su objeto social, que, en virtud del interés público de la misma, la Administración decide financiar.

En cuanto a la referencia al artículo 3 bis de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, es obvio que la misma no atribuye –ni pretende hacerlo en ningún caso- a la Administración cualquier competencia derivada del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Aceptando la hipótesis planteada por la Intervención, nunca se admitiría una subvención orientada a facilitar dicho derecho, lo cual no tendría sentido alguno. El artículo 3 bis no deja de ser la reiteración del derecho a una vivienda digna y adecuada consagrado por el artículo 47 de la Constitución Española, sin que pueda en ningún caso del mismo derivarse una atribución de competencias que excluya cualquier actuación desarrollada por un tercero que coadyuve a la Administración en la consecución de dicho derecho.

Por lo tanto, hay dos tipos de actuaciones: las enmarcadas de forma expresa en la norma de atribución competencial de la Administración y aquellas que no estando recogidas en la misma de forma expresa, sí pueden entenderse incluidas en el ámbito competencial de la Administración, entendido este en sentido amplío. Dentro de este segundo tipo de actuaciones la Administración puede actuar como “promotora” de las mismas o subvencionar las que sean prestadas por terceros. Y es aquí donde tienen cabida actuaciones como las mencionadas por la Intervención en relación con el EISOVI y con el programa “Housing First”. No existe una competencia específica de la Administración relativa a estas dos actuaciones pero ambas son de interés público y ambas están relacionadas con el ámbito competencial propio de la Administración. Su licitación parte, por tanto, de una decisión – legítima- de la Administración de asumir dichas prestaciones.



Por el contrario, en el caso que nos ocupa la Administración ha decidido no asumir, hasta la fecha, como labor propia la de establecer equipos de educadores sociales para todas las promociones de vivienda protegida, sino que ha sido NASUVISA quien, en atención a su objeto social, ha decidido la creación de un equipo social para intervenir en sus propias promociones. Dicha actividad se considera de interés público y por tal motivo nada obsta a que pueda ser objeto de una actividad de fomento, máxime teniendo en cuenta que tal financiación está prevista en una norma con rango de ley como es la Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2020.

Por otra parte, es preciso traer a colación, en la línea de lo anteriormente comentado, lo expuesto por la Intervención cuando indica que *“no queda justificado por qué, a la vista de la necesaria creación de equipos de unidades de educadores sociales, se excluyen las promociones de viviendas en alquiler de otras entidades privadas o de las viviendas alquiladas por particulares (Bolsa de alquiler)”*. A este respecto se ha señalado que es precisamente el hecho de que lo plantee NASUVINSA como promotora lo que justifica que su labor no se extienda a todas las promociones de vivienda protegida y, por ende, no pueda en ningún caso tratarse de una actividad a realizar por la Administración o por un ente instrumental mediante encargo.

Las actuaciones propuestas se refieren única y exclusivamente a las promociones de NASUVINSA, lo cual implica precisamente que se trata de una actividad propia de esta y no de la Administración. En este sentido, ninguna duda habría acerca de la posibilidad de subvencionar a otras promotoras privadas si comunicaran a la Administración su intención de crear un equipo de educadores sociales para sus propias promociones. Parece que el hecho de que en este caso sea NASUVINSA quien ha creado el equipo puede haber llevado a una confusión en este sentido, confusión que se disipa fácilmente si se tiene en cuenta que NASUVINSA no deja de ser en este caso, al fin y al cabo, una promotora más, que actúa en el mercado en concurrencia con otras



promotoras privadas. Es preciso a estos efectos olvidarse de la condición de NASUVINSA como ente instrumental para centrarse en el tipo de actuaciones a las que se refiere el expediente, cuestión esta que es la que debe guiar el análisis del mismo.

Efectivamente el acompañamiento social es un objetivo importante del Plan de Vivienda y del Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021, razón por la cual precisamente se pretende financiar la actividad a desarrollar por NASUVINSA, labor que además, al referirse únicamente a promociones de dicha sociedad, en ningún caso puede ser asumida por la Administración. Ninguna duda cabe, por tanto, de que la transferencia es la vía correcta de tramitación del expediente en cuestión.

En resumen, se trata de una actividad claramente enmarcada en el objeto social de NASUVINSA y referida únicamente a sus propias promociones, siendo el hecho de que las labores de acompañamiento social consten en planes estratégicos del Gobierno de Navarra precisamente un motivo para argumentar el indudable interés público de la actuación. Se trata de una actividad que no ha asumido la Administración (tampoco podría hacerlo porque únicamente se refiere a las promociones de NASUVINSA), sino que es propuesta y desarrollada por un tercero. Y son todas esas notas las que definen lo que se entiende por transferencia a sociedad pública en el marco del artículo 2.2 de la Ley Foral de Subvenciones.

Por lo demás, cabe advertir que el reparo suspensivo interpuesto no está bien tipificado, dado que el supuesto indicado en base al artículo 101.2 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, en su letra d), dice:

Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa



podiera causar quebrantos económicos a la Hacienda Pública de Navarra o a un tercero

En el presente caso

1. el reparo suspensivo no determina qué trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto se han omitido, o en su caso qué epígrafe del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se violenta, hasta el punto de suponer la nulidad de pleno derecho del acto dictado.
2. el reparo suspensivo no afirma que la gestión administrativa pueda causar quebrantos económicos a la Hacienda Pública o a un tercero.

Se contienen en el expediente informe del órgano gestor (suscrito por el Director del Servicio de Vivienda) e informe jurídico, firmado por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico. Consta también el informe de validación de plurianuales emitido por el Servicio de Presupuestos.

En la tramitación del expediente se ha mantenido, como viene siendo habitual, al corriente en todo momento a la Intervención Delegada en el Departamento, y siendo cierto que existe discrepancia en la naturaleza y objeto del expediente, en ningún momento se ha advertido que faltaran trámites.

Respecto al quebranto económico, cabe alegar que la Ley Foral de Presupuestos para el año 2020 contiene una partida presupuestaria denominada “Equipo de gestión social de NASUVINSA”, con la siguiente codificación: 320000-32100-4400-261403, y por un importe de 199.990 euros.

De este modo, resulta ser una Ley Foral la que:

1. determina la obligación de realizar una transferencia (capítulo económico 4)
2. a un ente concreto (NASUVINSA),
3. por una actividad determinada (Equipo de gestión social),
4. por un importe máximo 199.990 euros.



Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua

Servicio de Vivienda
Etxebizitza Zerbitzua

Alhóndiga, 1 - 1º
31002 PAMPLONA
Tfno. 848 42 75 70
www.vivienda.navarra.es

El expediente propuesto respeta todo lo anterior, en el ejercicio de dicha Ley Foral: actividad a realizar, beneficiario, codificación económica, e importe.

En relación con el importe, recordar que el propio expediente determina que la cantidad a transferir es máxima, por más que el coste de la actividad sea superior, y que incluso puede ser inferior. Y ello sin objetar a que durante la tramitación del expediente se hubiera planteado realizar la financiación de esta actividad de un modo u otro, por un importe u otro. Propuestas que al no materializarse, en ningún caso pueden compararse a lo planteado y suscrito finalmente, siendo lo tramitado acorde con la partida presupuestaria finalmente aprobada por el órgano legislativo.

Pamplona, 26 de junio de 2020

El Director del Servicio de Vivienda

Firmado por
ETAYO LEZAUN

Javier Etayo Lezáun