

En relación con el reparo suspensivo interpuesto por la Intervención Delegada en el Departamento de Derechos Sociales relativo a los expedientes de concesión de subvenciones a los Ayuntamientos de Ansoain, Corella, Sartaguda y Zizur Mayor, Tafalla, Buñuel y Villafranca, para la realización de diferentes actuaciones en diferentes recursos del ámbito de atención social, quien suscribe emite el siguiente

INFORME

1. Antecedentes.

La Sección de Inversiones Obras y Suministros de la Subdirección de Gestión y Recursos ha propuesto la concesión de diferentes subvenciones nominativas.

El informe propuesta señala la existencia en la Ley Foral 18/2021, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el 2022, de las siguientes partidas nominativas para la concesión de las citadas subvenciones:

920002 93100 7609 231B00 (E) Subvención a la residencia San José de Corella para reforma y equipamiento de los vestuarios de personal

920005 93100 7609 231B05 Convenio Ayto. de Ansoain. Reformas para Centro Diurno Comunitario

920005 93100 7609 231B06 Convenio con el Ayto. de Sartaguda para elaborar proyecto de construcción de un centro de día

920005 93100 7609 231B11 (E) Obras de remodelación y creación de centro de día de Zizur Mayor.

920005 93100 7609 231B07 Convenio con el Ayuntamiento de Tafalla para la elaboración del proyecto para la construcción de un Centro de Día.

920005 93100 7609 231B010 (E) Adecuación de la plaza de la Residencia San Gregorio de Buñuel.

920005 93100 7609 231B02 (E) Subvención a la Residencia Virgen del Portal de Villafranca para la reforma de baños.

2. Reparación de la Intervención Delegada.

Con fecha 19 de mayo de 2022, la Intervención Delegada en el Departamento de Derechos Sociales formula reparación suspensiva, en aplicación del artículo 101.2, apartados b) y d), de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, con base en los siguientes motivos:

-Incumplimiento del artículo 49 de la Ley Foral 15/2006, de 12 de diciembre, de Servicios Sociales, al no estar previstas dichas actuaciones, como prioritarias, en el Plan Estratégico de Servicios Sociales.

3. Cuestión previa: Subvenciones nominativas previstas en las Leyes de Presupuestos, obligación para la Administración.

El Tribunal Constitucional ha venido pronunciándose en constante jurisprudencia negando que la función de aprobar el Presupuesto sea una función distinta a la legislativa, superando de este modo la antigua controversia sobre si se trata de una ley formal o de carácter material (STC 27/1981).

En la Ley de presupuestos deben figurar, en todo caso, tanto los ingresos como los gastos, pero, mientras que, respecto de los ingresos, se produce una mera estimación, respecto de los gastos, la Ley de presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino [SSTC 84/1982, de 23 de diciembre].

Como señala el Tribunal Constitucional en la STC 13/1992, de 6 de febrero, los créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales constituyen autorizaciones legislativas para que la Administración pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones y predeterminan el concepto por el que autorizan su uso. Y, en relación con las subvenciones, señaló en la STC 68/1996, de 18 de abril (RTC 1996, 68), que el principio de legalidad en materia presupuestaria exige que sea la Ley de presupuestos la que establezca el importe máximo de tales subvenciones y determine con la suficiente concreción su destino siendo al Parlamento a quien corresponde autorizar la cuantía y el destino del gasto (art. 134.2 CE).

De lo anterior se deduce que, incluyendo los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal (art. 134.2 CE) y constituyendo el «instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno», mediante su «examen, enmienda y aprobación», las Cortes Generales ejercen, una función específica y constitucionalmente definida a través de la que se cumplen tres objetivos:

- a) Control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución);
- b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan;
- c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración.

El Tribunal Constitucional resumió su criterio en la Sentencia 3/2003 de 16 de enero al señalar: "En suma, superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio [RTC 1981, 27] , F. 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo [RTC 1986, 63] , F. 5; 68/1987, de 21 de mayo [RTC 1987, 68], F. 4; 76/1992, de 14 de mayo [RTC 1992, 76] , F. 4; y 274/2000, de 15 de noviembre [RTC 2000, 274] , F. 4), estamos ante una Ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una Ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella se controla la acción de Gobierno.

Al respecto es importante indicar que tal y como recoge el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de mayo de 2008 (Sala de lo Contencioso Administrativo) RJ 2008/3388, al estudiar una asignación de gastos tan específica y vinculada como la partida nominativa del expediente reparado que:

"que se configura una auténtica "obligación legal específica" con elementos subjetivos y objetivos e incluso determinación de la causa y finalidad de lo que no deja de ser una auténtica subvención compensatoria. Y precisamente porque la concesión de la subvención supone en este caso un mandato del legislador a favor de determinada persona jurídica, la autorización para gasto no es ahora disponible por la Administración, sino que ésta última tiene la obligación de aplicarla en la forma establecida en la ley" hasta el punto de asumir que, en el caso estudiado por dicha sentencia, la partida de gastos de la ley presupuestaria se configura "como fuente origen de una de aquellas obligaciones económicas".

De lo expuesto se deduce, que una vez aprobadas las Leyes de Presupuestos, la Administración no puede sino aplicarlas, no estando dentro de sus potestades el decidir la aplicación de la misma ni valorarla, puesto que la Administración se encuentra sometida plenamente a la Ley y al Derecho (artículo 103 CE). En este sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en varias sentencias, señalando que en el caso de considerar que las Leyes de Presupuestos sean discriminatorias, la vía apropiada es la impugnación de tales leyes, no su incumplimiento. Así la STS de 26 de enero de 2015 señala, que de considerar que las leyes de presupuestos son

discriminatorias y atentan contra el principio de igualdad constitucionalmente protegido, para su inaplicación por parte de la Administración:

“habría sido necesario, como en su momento se estimó, plantear ante el Tribunal Constitucional la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad por la posible vulneración en tales leyes de los artículos 14 y 28 CE. Sin esa previa estimación, no podríamos censurar los actos de la Administración, que resultan totalmente conformes a dichas leyes (...).

Así, estando delimitado en la Ley tanto la entidad beneficiaria, el destino y la cuantía de la subvención, la actividad de la Administración es de mera ejecución y cumplimiento de la norma contenida en la Ley que impone una obligación a la Administración.

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2015 que indica que “En virtud de lo establecido en los artículos 22 y 23 de la Ley General Presupuestaria, la Administración General del Estado no se encuentra investida de la prerrogativa de extinguir a su solo criterio sus obligaciones constituidas voluntariamente por el Congreso de los Diputados frente a terceros, simplemente, no dando cumplimiento a sus obligaciones dentro del ejercicio presupuestario correspondiente y dejando transcurrir dicho ejercicio (...)

Por lo tanto, vigente la Ley Foral de Presupuestos, sin que conste recurso alguno contra la misma, la Administración no puede sino tramitar los correspondientes expedientes, de conformidad con la misma y realizar su tramitación con el procedimiento previsto en la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones.

4. Incumplimiento del artículo 49 de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales.

La Intervención Delegada considera que se está incumpliendo el artículo 49 de la Ley Foral 15/2006, ya que las infraestructuras a subvencionar no están previstas en el Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Navarra.

Por Acuerdo de Gobierno de Navarra de 22 de mayo de 2019, se aprobó el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra donde se recogen las actuaciones principales y las prioridades estratégicas para el futuro de los servicios sociales de Navarra.

El Plan Estratégico responde a un planteamiento expansivo de la cobertura de los servicios sociales de Navarra, coherente con la evolución de las necesidades y demandas de la población y con la decisión política de configurar el sistema público de servicios sociales como un nuevo pilar universal del sistema de bienestar, para las necesidades de cualquier persona en lo que tenga que

ver con su autonomía funcional y autodeterminación en la vida diaria en el seno de relaciones primarias de carácter familiar y comunitario.

Dentro de las actuaciones prioritarias recogidas en el Plan está la de atender plenamente las necesidades y demandas que tienen que ver con la prevención y atención de la discapacidad o la dependencia funcional a lo largo del ciclo vital, el aumento de los servicios de promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia funcional (abordando las situaciones de fragilidad funcional y relacional), multiplicando por tres el número de plazas y multiplicando por diez el número de zonas básicas de servicios sociales en las que estarán presentes este tipo de servicios, hasta cubrir todo el territorio.

Se propone, en los años que se incluyen dentro este Plan estratégico, más que triplicar el número de personas perceptoras de la prestación económica para cuidados profesionales; o un compromiso para más que duplicar el número de plazas de atención diurna para personas en situación de dependencia funcional (tanto en plazas públicas como con la prestación económica vinculada al servicio).

Se presenta aquí un compromiso para mejorar e impulsar el servicio de transporte adaptado y asistido y dar de este modo respuestas a la demanda de las personas de servicios de atención diurna, promoviendo así, la permanencia de las personas en su domicilio deseado.

Se establece un compromiso para llegar hasta las 3.200 plazas públicas (propias o concertadas) de atención residencial para personas mayores. Es, en consecuencia, una fuerte apuesta por el impulso de modalidades de atención diurna y residencial innovadoras y comunitarias en centros multiservicio, residencias pequeñas, hogares, pisos supervisados, pisos tutelados, viviendas con apoyo u otros servicios para personas con discapacidades o afectación de su salud mental, en claves de diversificación de alternativas y equilibrio territorial.

Igualmente se apuesta por un claro y fuerte liderazgo de los poderes públicos en el sector de los servicios sociales.

Partiendo del liderazgo público, los poderes públicos tienen y ejercen toda su legitimidad a la hora de reconocer y potenciar de forma especial el tercer sector en los servicios sociales, en este sentido, no cabe duda que la actividad de fomento o subvencional constituye una forma de potenciar los servicios sociales.

Teniendo en cuenta estas previsiones, expresamente establecidas en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2019-2023, debe concluirse que las subvenciones nominativas propuestas por la Sección de Inversiones, Obras y Suministros, que tienen como objeto la reforma, ampliación y adecuación de recursos residenciales y de centros de día para personas mayores,

responden a las líneas estratégicas de actuación previstas en el Plan Estratégico de Servicios Sociales y que como tal resultan actuaciones prioritarias y preferentes dentro del Sistema de Servicios Sociales.

5. Conclusión.

De cuanto antecede se concluye que las actuaciones a subvencionar responden a las líneas estratégicas de actuación previstas en el Plan Estratégico de Servicios Sociales, resultando por tanto prioritarias y como tal son conformes a Derecho.

Es todo lo que se informa en el asunto de referencia quedando sometido a criterio mejor fundado en Derecho.

En Pamplona a 21 de junio de 2022

La Técnica de Administración Pública
(rama jurídica)

VºBº
EL JEFE DE LA SECCIÓN DE REGIMEN
JURIDICO DE ATENCIÓN A LA
DEPENDENCIA.

Sara Ayerbe Ostiza

Eduardo Jiménez Izu.