

En relación con el reparo suspensivo interpuesto por la Intervención Delegada en el Departamento de Derechos Sociales relativo a los expedientes de autorización de gasto de subvenciones nominativas a Ayuntamientos y Entidades sin ánimo de lucro 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 autorización del gasto de diferentes subvenciones nominativas.

El informe propuesta señala la existencia en la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el 2023, de las siguientes partidas nominativas para la concesión de las citadas subvenciones:

- 127.000 euros al Ayuntamiento de Ansoain para subvencionar las reformas para Centro Diurno Comunitario (Expte 350001306).
- 140.000 euros a la Asociación de Esclerosis Múltiple de Navarra para la Rehabilitación y adecuación de un local para el proyecto del Exoesqueleto (Expte 350001307).
- 90.000 euros a la Asociación ADISCO Residencial para el proyecto de apartamentos de vida independiente para personas con discapacidad en Corella (Exptes 350001308-9).
- 10.000 euros a la Asociación de Jubilados de la Ribera para obras en su local (Expte 350001310).
- 85.000 euros al Ayuntamiento de Carcastillo para la instalación de un ascensor en la Residencia Nuestra Señora del Rosario de Carcastillo (Expte 350001311).
- 20.000 euros al Ayuntamiento de Carcastillo para la instalación fotovoltaica de autoconsumo (Expte 350001312).

- 20.000 euros al Ayuntamiento de Fitero para las actuaciones en la Residencia San Raimundo (Expte 350001313).

- 110.000 euros al Ayuntamiento de Fontellas para el equipamiento de un centro de día (Expte 350001314).

- 40.000 euros al Ayuntamiento de Otsagabia para la creación de una unidad de convivencia en la Residencia municipal "Valle de Salazar" (Expte 350001315).

- 117.500 euros al Ayuntamiento de Sangüesa-Zangoza para la adecuación de accesibilidad en la residencia de ancianos S. Vicente de Paul (Expte 350001316).

- 75.000 euros al Ayuntamiento de Sartaguda para la construcción de un centro de día (Expte 350001317).

- 60.000 euros al Ayuntamiento de Villafranca para la reforma de los baños en la residencia Virgen del Portal (Expte 350001318).

## **2. Reparación de la Intervención Delegada.**

Con fecha 14 de marzo de 2023, la Intervención Delegada en el Departamento de Derechos Sociales formula reparación suspensiva frente a los citados expedientes de autorización de gasto de subvenciones nominativas, 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:

- Los expedientes puestos a disposición de esta Intervención Delegada no contienen el Plan Estratégico de Servicios *Sociales de Navarra* tal como lo establece la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, pudiéndose financiar única y exclusivamente con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, de acuerdo con el artículo 49 de la citada norma legal, aquellas infraestructuras que estén previstas en dicho Plan.

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** La primera razón por la que no cabe oponer el artículo 49 de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, aun interpretado en la forma en que se interpreta por la Intervención Delegada, a la ejecución de las actividades objeto de las subvenciones nominativas en cuestión, es que la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2023 es una Ley en todos sus contenidos y, además de posterior a esta, del mismo rango que la Ley Foral de Servicios Sociales, como ha dejado muy claro el TC en múltiples Sentencias (entre otras, 68/1996,

de 18 de abril y 3/2003 de 16 de enero), al declarar que las partidas de gastos de las normas presupuestarias tienen la misma fuerza de ley que el resto de sus contenidos.

En todos los casos objeto de este informe, además, la fuente de la obligación de conceder las subvenciones nominativas previstas en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2023 está también en el artículo 17.2 a) de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones (LFS), que tiene un equivalente estatal en el artículo 22.2 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y cuya redacción actual procede de la Ley Foral 16/2009, de 23 de diciembre, que permite conceder subvenciones de forma directa, cuando están previstas nominativamente en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra, por el importe aprobado por el Parlamento, con la finalidad señalada y la consignación a favor de un beneficiario concreto.

Ha de tenerse en cuenta que lo que conlleva precisamente la peculiaridad del artículo 17.2 a) de la LFS es que atribuye al Parlamento de Navarra, institución distinta al Gobierno de Navarra, la decisión de concesión de una subvención a un beneficiario concreto, por lo que ni puede plantearse que ello sea irrelevante a la hora de su contraste con la Ley Foral de Servicios Sociales (anterior a la vigente redacción de tal artículo de la LFS y de la LFPGN para 2023), dado que afecta directamente a la forma de seleccionar al beneficiario, por lo que no cabe integración con el artículo 49 de la Ley Foral de Servicios Sociales (tal como lo interpreta Intervención) que no deje sin efecto el contenido de las otras dos, ni puede obviarse que la consecuencia de una interpretación distinta es la subordinación del Parlamento a la decisión (en este caso planificadora) del Gobierno de Navarra, en vez de la sujeción del Gobierno de Navarra a lo establecido por el Parlamento (en este caso, doblemente, por contradecirse tanto la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2023 como el artículo 17.2 a) de la LFS), que es el efecto necesario del imperio de la Ley que establecen tanto los arts. 9 y 103 CE, como la legislación sobre régimen jurídico del sector público (art. 3.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre).

En definitiva, con la interpretación que se ha deducido por Intervención Delegada, además de extraer conclusiones contrarias a las expuestas por el propio TC en sus Sentencias sobre subvenciones nominativas aprobadas por ley, se están vulnerando el principio de legalidad y el derecho a la participación política del 24 CE, al pretender condicionar al Parlamento no con base en normas de superior rango sino con la combinación de una norma anterior del mismo rango (en la medida que se interpreta que impide ejecutar una subvención nominativa por no existir un contenido concreto en la planificación gubernamental) y una supuesta omisión por parte del

Gobierno de Navarra, que, de esa forma, podría no sólo incumplir la legalidad vigente no aprobando planes de infraestructuras sino condicionando el ejercicio por el Parlamento de su potestad legislativa.

En conclusión, sin necesidad de entrar en la interpretación de qué debe formar parte de la planificación prevista en la Ley Foral de Servicios Sociales, que tampoco se comparte, en ningún caso lo relacionado con esa planificación o la falta de la misma puede servir para inversiones que no decida el propio Gobierno de Navarra o la Administración de la Comunidad Foral de Navarra sino, como en este caso, el Parlamento de Navarra.

**SEGUNDA.** A mayor abundamiento, aunque no se considera preciso que exista una planificación específica relacionada con las inversiones a acometer en cada ejercicio para que se pueda ejecutar una subvención nominativa, ya en 2021 se propuso al Gobierno de Navarra, que adoptó mediante Acuerdo, unas reglas generales para recoger la planificación de inversiones en el ámbito de los servicios sociales, dejando claro que formarían parte de ella las subvenciones nominativas, pero previendo la comprobación del ajuste de todas ellas con las líneas estratégicas de la planificación general.

Así el Acuerdo del Gobierno de Navarra estableció las siguientes reglas:

1ª.- Las inversiones en infraestructuras de servicios sociales deberán estar alineadas con la consecución de alguna de las siguientes líneas estratégicas del Plan Estratégicos de Servicios Sociales de Navarra 2019 – 2023:

- Desarrollar Prestaciones de Valor.
- Reorganizar para ser más eficientes.
- Generar Inteligencia digitalizada.
- Modificar y desarrollar normativa.

2ª.- Las inversiones en infraestructuras de carácter sectorial deberán estar vinculadas a alguno de los objetivos estratégicos del plan sectorial que corresponda. En ausencia de este sólo será de aplicación la regla anterior.

3ª.- En los Planes Operativos referidos en las reglas 1ª y 2ª, junto a las prioridades estratégicas derivadas del Plan Estratégico o de los Planes Sectoriales (por cuanto son las que corresponde decidir al Gobierno) **se tendrán en cuenta las inversiones que sea posible acometer porque existan previsiones de las contempladas en el apartado 2 a) del artículo 17 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones**, o porque estén financiadas con cargo a Fondos de

la Unión Europea, de la Administración General del Estado o de cualquier otra entidad pública o privada, porque en estos casos le corresponde decidir a otras Instituciones, sin que exista motivo que justifique rechazar la financiación adicional que pueden suponer esas decisiones, ya sean del Parlamento de Navarra, o de otras Administraciones o de la UE.

4ª.- Se exceptuarán de estar incluidas en la planificación operativa anual aquellas inversiones que no respondiendo a la estrategia inicial deban acometerse por circunstancias sobrevenidas compatibles con la estrategia del Departamento en los términos de las reglas 1ª y 2ª.

En este sentido, mediante Orden Foral 32/2023, de 8 de febrero, de la Consejera de Derechos Sociales, se ha aprobado la planificación de infraestructuras para el ejercicio 2023 correspondiente al Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2019-2023, en el que se incluyen las subvenciones nominativas objeto del reparo.

En cualquier caso, en concreto, en el caso específico de las subvenciones que se cuestionan, como son las de ejecución de centros de día o la de un Centro Diurno Comunitario, es clara la alineación de las mismas con la estrategia del Departamento que, además, forma parte en este aspecto de una línea estratégica que existe para toda España desde que se aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, siendo uno de sus principios inspiradores el de “permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida” (art. 3 i), constituyendo, por ello, los Centros de Día o los Centros Diurnos Comunitarios, un servicio de atención a la dependencia que no sólo forma parte del catálogo de servicios, como los residenciales, sino que debe considerarse prioritario, para prestar atención y servicio sin separar a las personas de sus domicilios y entornos habituales.

En relación con las obras en centros residenciales y los apartamos para vida independiente, también es una estrategia compartida por el Estado y la Unión Europea, y por ello, entre los proyectos para los que se ha solicitado y obtenido financiación de los Fondos MRR y que han sido incluidos en el PRTR, está el Proyecto 1 (Reformas de centros residenciales) de la Medida C22 I1 (Plan de Apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamiento y tecnología), que prevé, entre las actuaciones a realizar, una convocatoria de subvenciones para construir, ampliar y/o reformar centros de día, y que, hace alusión a la desinstitucionalización, por la estrategia y apuesta por una desinstitucionalización y por lo comunitario, como formas de mantener a las personas que precisan cuidados en servicios que no les hagan salir de sus domicilios

y entornos o que, en quienes precisen de servicios residenciales, supone una apuesta por el otro tipo de obras que se prevé ejecutar en centros propios o subvencionar a los de terceros, las que ayuden a convertir los mismos en centros lo más parecidos posible a los anteriores hogares de las personas y con la mayor conexión posible con la comunidad, conforme al modelo de servicio centrado en la persona que constituye el valor añadido que promueve el Plan Estratégico y que se ha concretado en la reforma normativa llevada a cabo mediante el Decreto Foral 92/2020, de 2 de diciembre, coincidente con la incorporada por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, al amparo del art. 34.2 de la Ley 39/2006, en el reciente Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del SAAD.

**TERCERA.** Por último, debe tenerse en consideración que la cuestión que ahora se suscita ya fue resuelta para subvenciones nominativas idénticas en el año 2022 mediante informe de discrepancia de la Intervención General de 28 de octubre de 2022, que levantó el mismo reparo suspensivo formulado al no apreciarse motivos de los legalmente previstos para sustentar un reparo suspensivo.

### **CONCLUSIÓN**

De todo lo anterior, se concluye que procede resolver la discrepancia en el sentido de continuar con las actuaciones tendentes a ejecutar todas las subvenciones nominativas aprobadas por el Parlamento de Navarra a través de la Ley Foral de Presupuestos para 2023.

**EL JEFE DE LA SECCIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO  
DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**

Eduardo Jiménez Izu