

INFORME DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia formulado por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Atención a la Dependencia el 17 de abril de 2023 conforme a lo dispuesto en los arts. 102 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, y 22 del Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Control Interno, frente a informes de fiscalización emitidos por el Interventor Delegado en el Departamento de Derechos Sociales el 14 de marzo de 2023 en relación con expedientes de autorización de gasto de subvenciones nominativas al Ayuntamiento de Ansoain (expediente contable 350001306), a la Asociación de Esclerosis Múltiple de Navarra (expediente contable 350001307), a la Asociación ADISCO Residencial (expedientes contables 350001308 y 350001309), a la Asociación de Jubilados de la Ribera (expediente contable 350001310), al Ayuntamiento de Carcastillo (expedientes contables 350001311 y 350001312), al Ayuntamiento de Fitero (expediente contable 350001313), al Ayuntamiento de Fontellas (expediente contable 350001314), al Ayuntamiento de Otsagabia (expediente contable 350001315), al Ayuntamiento de Sangüesa-Zangoza (expediente contable 350001316), al Ayuntamiento de Sartaguda (expediente contable 350001317) y al Ayuntamiento de Villafranca (expediente contable 350001318), para la realización de diferentes inversiones en centros de día, locales, apartamentos, residencias y para la construcción de un centro de día, según los casos.

ANTECEDENTES

Promovidos por el órgano competente expedientes de autorización de gasto de subvenciones a las entidades locales y privadas antes referenciadas, para la realización de diferentes inversiones en centros de día, locales, apartamentos, residencias y para la construcción de un centro de día, según los casos, el Interventor Delegado en el Departamento de Derechos Sociales formula reparo suspensivo fundado en que las inversiones del caso no se hallan recogidas en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra, tal y como exigen los arts. 24, 26, 37, 38 y 49 de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, hasta el punto de solo se pueden financiar con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra aquellas infraestructuras de servicios sociales que se hallen previstas en los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra).

Por su parte, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Atención a la Dependencia aduce en su escrito de discrepancia que la Ley de Presupuestos Generales de Navarra en la

que se incluyen las partidas nominativas del caso tiene fuerza de ley y es posterior a la Ley Foral de Servicios Sociales, por lo que ha de prevalecer frente a esta última, lo que exime del cumplimiento de lo dispuesto en el art. 49 de la Ley Foral 15/2006; que la fuente de la que emana la obligación de satisfacer la subvención se halla en la citada Ley Foral de Presupuestos, que ha de imperar sobre cualquier otra consideración; que en 2021 ya se adoptó por el Gobierno de Navarra un acuerdo en el que se establecieron unas reglas generales para recoger la planificación de las inversiones en el ámbito de los servicios sociales, aclarando que en dicha planificación quedarían incluidas las previstas en subvenciones nominativas, sin perjuicio de la comprobación de su ajuste con las líneas estratégicas de la planificación general; que, por otro lado, la ejecución de centros de día y centros diurnos comunitarios está plenamente alineada con la estrategia del Departamento, así como con la del Estado e incluso con la de la Unión Europea, que ha destinado Fondos MRR a objetivos de este género. Añade, finalmente, que sobre esta cuestión ya se pronunció la Intervención General en informe de resolución de discrepancia de 28 de octubre de 2022, levantando reparo suspensivo formulado en términos similares al presente. Solicita, pues, con base en todo ello la prosecución del trámite correspondiente a estos expedientes.

A la vista de los reparos y del escrito de discrepancia presentado por el órgano gestor frente a los mismos esta Intervención General formula las siguientes

CONSIDERACIONES

Un nuevo análisis más reposado de la cuestión planteada ya condujo a esta Intervención General a reconsiderar decisiones adoptadas acerca de expedientes de idéntica naturaleza a los que ahora son objeto de examen. Tal reconsideración se refería a asuntos relacionados con el contenido de la función interventora y, en concreto, con la concurrencia o no en estos casos de motivos de reparo suspensivo. Pues bien, hemos de reiterar ahora lo ya dicho como consecuencia de aquel nuevo análisis de los presupuestos concurrentes en casos como estos.

Antes de entrar en el análisis de las razones de fondo que conducen a los reparos ha de determinarse si la deficiencia detectada (en concreto, la no inclusión de las inversiones que se pretenden beneficiar con las subvenciones nominativas del caso en el Plan Estratégico previsto en el art. 49 de la Ley Foral 15/2006) constituye motivo suficiente para fundamentar un reparo suspensivo conforme a lo dispuesto en las letras b) y d) del art. 101.2 LFHPN.

Recordemos que la letra b) considera motivo para la formulación de reparo suspensivo la apreciación de *“graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación”* o la no acreditación suficiente del derecho del perceptor, mientras que la letra d) entiende que el reparo suspensivo está justificado *“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”*.

Consideremos, en primer lugar, si la omisión del requisito señalado como deficiencia del expediente puede dar lugar a la nulidad del acto. Las condiciones para la nulidad de los actos administrativos vienen definidas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En términos de lo señalado en este precepto, y dejando a un lado aquellas circunstancias fundamentadoras de la nulidad de pleno derecho que evidentemente no concurren en el caso [las de las letras a), b), c) y d)], observamos que no nos hallamos en presencia de la situación descrita en la letra e) (*“Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*), puesto que el defecto observado no es de orden procedimental sino, en todo caso, de carácter sustantivo (así ha de calificarse la omisión de la inclusión de las actuaciones del caso en los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra), habiéndose observado aquí, por lo demás, las reglas de procedimiento previstas para la tramitación del expediente.

Por otra parte, tampoco puede subsumirse el defecto observado en lo dispuesto en la letra f) (*“Los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*) porque, en primer lugar, dicho precepto va dirigido a evitar que los destinatarios de la acción de la Administración disfruten de forma indebida de facultades o derechos, por carecer de los requisitos esenciales para ello, mientras que aquí el requisito cuya ausencia se señala como deficiencia no es predicable de los acreedores que puedan surgir de la continuación de la tramitación (o, dicho de otro modo, el hecho de que la infraestructura objeto de subvención no esté incluida en el Plan Estratégico no afecta a los derechos subjetivos de los acreedores que surgirán de esa relación). Además, y aun cuando se admitiese que el precepto es aplicable al caso, el requisito objeto de examen (la omisión de la inclusión de las actuaciones a financiar en el instrumento de planificación sectorial) no tiene carácter esencial, pues, como señala el TS en su S. de 7 de octubre de 2010 (recurso núm. 481/2008), *“no todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse “esenciales”: tan*

sólo los más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma de aquél". En efecto: para poder financiar una determinada actuación, aunque sea en materia de servicios sociales, no es esencial que esté incluida en un determinado instrumento de planificación, pues ello no es inherente a la propia naturaleza del acto administrativo aprobatorio de la concesión de la subvención.

Finalmente, tampoco concurre la situación prevista en la letra g), que considera nulos de pleno derecho aquellos actos que incurran en algún otro defecto para el que una disposición con rango de Ley prevea tal sanción. Examinado el art. 49 de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, observamos que no prevé para su incumplimiento la nulidad de pleno Derecho de los actos dictados con infracción de lo que allí se recoge.

Así pues, aun detectado un defecto en el expediente objeto de fiscalización, el mismo no tiene la entidad requerida por el ordenamiento jurídico para constituir un supuesto de nulidad del pleno derecho del acto de concesión.

En cuanto a la otra cuestión que recoge el artículo 102.2.d) de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, relativa al posible perjuicio que pudiera suponer la continuación del expediente, el Reglamento de Control Interno, en su artículo 11.2 señala como supuestos de perjuicio para la Hacienda de Navarra los siguientes:

“a) Cuando no se garantice el mantenimiento de la correlación entre la prestación a recibir y el importe a satisfacer.

b) Cuando las bases reguladoras de las subvenciones permitan financiar actuaciones ajenas al interés público que motiva la concesión.

c) Cuando se menoscabe o se ponga en riesgo la integridad de los derechos económicos de la Hacienda de Navarra.

d) Cuando los actos administrativos impliquen o vayan a implicar en el futuro el reconocimiento de obligaciones ajenas a la finalidad prevista en la Ley Foral de Presupuestos correspondiente al crédito de que se trate.

e) Cuando no se cumplan las condiciones de obtención de la financiación afectada al gasto en el que vaya a incurrirse.

f) Con carácter general, cuando no se establezca una vinculación entre la utilización, destino o consumo de los bienes o derechos de la Hacienda de Navarra afectados por la actuación de que se trate, y una finalidad de interés público”.

A la hora de valorar el posible *“perjuicio para la Hacienda de Navarra”* no puede olvidarse que, en todos los casos recogidos en el reparo suspensivo, se trata de proyectos ya vienen expresamente señalados en partidas nominativas incluidas en la Ley Foral de Presupuestos, por lo que no se puede concluir que las obligaciones a reconocer sean ajenas al interés público (apartado b) o a la finalidad prevista en dicha Ley Foral (apartado d).

El art. 49 de la Ley Foral de Servicios Sociales se refiere a un requisito de las infraestructuras para ser financiadas por el Presupuesto, y por ello debería explorarse la hipótesis de si esta deficiencia encajaría en lo dispuesto en la letra a) – y no en la d) – del artículo 101.2 LFHPN. En este apartado se considera motivo de reparo suspensivo:

“a) Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no se considere adecuado”.

Así, cabría en principio considerar que la no inclusión en el Plan Estratégico de una infraestructura, debiendo estarlo, excluye la posibilidad de utilizar cualquier partida presupuestaria para su financiación. Y esto podría –y debería– invocarse cuando la financiación de las infraestructuras resultara de una decisión de la propia Administración, como sucedería en el caso de que el expediente objeto de financiación se refiriera a las Bases Reguladoras de subvenciones en las que no se excluyeran inversiones no incluidas en el Plan Estratégico de Servicios Sociales. Sin embargo, resulta temerario considerar que el presupuesto no puede financiar esa infraestructura cuando cuenta con una habilitación específica, recogida en las partidas nominativas aprobadas por el mismo Parlamento que aprueba el Presupuesto. No puede considerarse como inadecuado un crédito que el Parlamento ha previsto utilizar de la forma que se propone, y que no tiene alternativa posible.

Por todo lo antedicho, no puede considerarse que se cumplen los requisitos para suspender la tramitación con arreglo a lo señalado en el art. 102.2 de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, aunque es indudable que, en este caso, el Departamento deberá incluir esa infraestructura en el Plan Estratégico, y no solamente por una cuestión formal, sino por la incidencia que puede tener en las necesidades que atiende, lo que puede afectar a otras infraestructuras cuya ejecución podría suponer una duplicidad o solapamiento de soluciones para las mismas necesidades. Las infraestructuras financiadas con partidas nominativas deben incluirse en el Plan Estratégico, aunque esa inclusión solamente tenga efectos de reconsiderar las necesidades que deban resolverse. Pero no es una deficiencia

que obligue a suspender la tramitación del expediente hasta que se actualice el Plan Estratégico en esos términos.

Finalmente, no está de más recordar que conforme a lo dispuesto en el art. 22.2.a) del Reglamento de Control Interno, aprobado por Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo, la presente resolución de discrepancia resulta obligatoria para la Intervención Delegada.

CONCLUSION

Se resuelve la discrepancia derivada del reparo suspensivo formulado por la Intervención Delegada en el Departamento de Derechos Sociales en relación con expedientes de autorización de gasto de subvenciones nominativas al Ayuntamiento de Ansoain, a la Asociación de Esclerosis Múltiple de Navarra, a la Asociación ADISCO Residencial, a la Asociación de Jubilados de la Ribera, al Ayuntamiento de Carcastillo, al Ayuntamiento de Fitero, al Ayuntamiento de Fontellas, al Ayuntamiento de Otsagabia, al Ayuntamiento de Sangüesa-Zangoza, al Ayuntamiento de Sartaguda y al Ayuntamiento de Villafranca, para la realización de diferentes inversiones en centros de día, locales, apartamentos, residencias y para la construcción de un centro de día, según los casos, en el sentido de no apreciarse motivos de los legalmente previstos para sustentar un reparo suspensivo, por las razones expuestas en la fundamentación del presente informe, pudiendo proseguirse su tramitación.

EL DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN,

Ignacio Arrizabalaga Rodríguez