

INFORME DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA

Expedientes contables indicados en la resolución, al final del presente informe.

Se ha recibido en esta Intervención General informe de discrepancia firmado por la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas y por el Subdirector de Gestión y Recursos, en los términos del informe jurídico emitido por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Atención a la Dependencia, 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. La discrepancia se plantea frente a los informes de reparo emitidos por el Interventor Delegado en el Departamento de Derechos Sociales en relación a los expedientes de concesión de subvenciones a los Ayuntamientos de Ansoain, Corella, Sartaguda, Zizur Mayor, Tafalla, Buñuel y Villafranca, para la realización de diferentes actuaciones en diferentes recursos del ámbito de atención social.

ANTECEDENTES

1. Con fecha 19 de mayo de 2022 el Interventor Delegado en el Departamento de Derechos Sociales emite siete reparos suspensivos frente a las propuestas de concesión de subvenciones por los importes consignados en las siguientes partidas nominativas:

- 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.

Los reparos se fundamentan en la omisión de requisitos o trámites fundamentales, causa de reparo suspensivo de la tramitación de acuerdo con lo establecido en el artículo 101.2 d, de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra. En concreto, el Interventor Delegado pone de manifiesto **que no se ha acreditado que en el Plan Estratégico de Servicios Sociales se haya previsto la financiación de las citadas infraestructuras de servicios sociales**. De acuerdo con el artículo 49 de la Ley Foral de Servicios Sociales, “Únicamente se podrán financiar, con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, aquellas infraestructuras de servicios sociales, tanto públicas como privadas, que estén previstas en los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra”. Por lo tanto, la concesión de las subvenciones adolecería de omisión de un requisito fundamental, que sería causa de nulidad de pleno derecho.

2. Con fecha 14 de julio, se comunica mediante correo electrónico a la Intervención General la discrepancia de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas y el Subdirector de Gestión y Recursos por referencia al informe jurídico firmado por una Técnico de Administración Pública con el visto bueno del Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Atención a la Dependencia en el que frente a las cuestiones suscitadas por el Interventor Delegado, pone de manifiesto lo siguiente:

- Que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado reiteradamente en cuanto a la naturaleza de la ley de presupuestos, resumiendo su criterio en la sentencia 3/2003, de 16 de enero, en la que se recoge que “se trata de una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una Ley dictada en ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno” y que los créditos consignados en el estado de gastos 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.

- Que de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2008 (Sala de lo contencioso administrativo) RJ 2008/3388, una partida nominativa constituiría una auténtica obligación legal específica, con elementos subjetivos y objetivos e incluso determinación de la causa y finalidad, no siendo la autorización del gasto disponible por la Administración, sino que 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 y origen de obligación económica. Y que, por lo tanto, a su juicio, “una vez aprobadas las Leyes de Presupuestos la Administración no puede sino aplicarlas, no estando dentro de sus potestades el decidir la inaplicación de la misma, ni valorarla, puesto que la Administración se encuentra sometida plenamente a la Ley y al Derecho (artículo 103 CE)”.

- Que en el caso de considerar que las leyes de presupuestos fueran discriminatorias y atentaran contra el principio de igualdad constitucional se habría de plantear ante el Tribunal Constitucional la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, no siendo posible sin esa previa estimación censurar actos de la Administración, que resultan totalmente conformes a dichas leyes.

- Que 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.

- Que “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 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).”

Por lo tanto, a su juicio, puede concluirse “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”.

CONSIDERACIONES

1. La cuestión objeto de discrepancia es analizar si se ha incumplido la obligación recogida en el artículo 49 de la Ley Foral de Servicios Sociales, de que las infraestructuras de Servicios sociales que se vayan a financiar con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra estén previstas en los planes estratégicos de servicios sociales y, en caso afirmativo, si este incumplimiento puede ser causa de nulidad de la concesión de una subvención nominativa para financiar las citadas infraestructuras.

2. El órgano gestor señala, por una parte, que la existencia de la partida nominativa exige por si misma su ejecución, pero por otra parte indica que hay referencias en el plan estratégico de Servicios Sociales que permiten concluir que las concretas actuaciones que se subvencionan son prioritarias.

3. La primera afirmación del órgano gestor ya fue abordada y rebatida en anterior resolución de discrepancia en la que se trató la misma cuestión (expedientes contables 0350004509 y 0350004508). Como allí se indicó, en la sentencia 63/1986, del Tribunal Constitucional las partidas son normas jurídicas especiales que pueden requerir para su comprensión, interpretación, e incluso integración acudir a otros preceptos, tal y como ocurre con muchas normas jurídicas.

Por ello, siendo necesaria la existencia de la partida como límite a la autorización del gasto, para que pueda realizarse la concesión directa el compromiso del gasto puede requerir que se complemente con el cumplimiento de otras exigencias derivadas del resto del ordenamiento jurídico que le sean de aplicación. En particular en el caso que se analiza, el artículo 49 de la Ley Foral de Servicios Sociales establece que “únicamente se podrán financiar, con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, aquellas infraestructuras de servicios sociales, tanto públicas como privadas, que estén previstas en los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra”.

Se trata de un precepto imperativo y categórico que no viene a cuestionar la legalidad de la partida nominativa, pero que para su aplicación exige que se complemente con la previa previsión de la infraestructura a financiar en el plan estratégico, siendo éste un requisito esencial, cuya ausencia podría dar lugar a la nulidad del acto de concesión.

Esta exigencia se enmarca en una ley que convierte la planificación en piedra angular de la política de servicios sociales de la Comunidad Foral, para alcanzar la máxima eficacia del sistema y evitar los desequilibrios territoriales. Por lo tanto, el referido artículo 49, al exigir que las inversiones en servicios sociales financiadas con cargo al Presupuesto foral, estén previstas en el Plan estratégico, está exigiendo que su priorización nazca de un análisis de los objetivos y de los medios disponibles, así como del impacto en el equilibrio territorial, garantía asimismo de la mayor eficacia y eficiencia del gasto público.

Nada de lo indicado hasta aquí puede concluirse del análisis genérico que se realiza en el informe jurídico respecto a la consideración de que las concretas actuaciones cuya subvención se propone se hallen previstas en el plan de servicios sociales.

El Plan contempla entre sus objetivos el aumento de plazas de atención diurna para personas en situación de dependencia funcional, o un compromiso para incrementar el número de plazas públicas de atención residencial para personas mayores, o el objetivo de multiplicar por diez el número de zonas básicas de servicios sociales en las que estarán presentes este tipo de servicios. De ello no se deduce que las actuaciones cuya financiación por vía de subvención se propone sean las que cumplen con los criterios que permitan atribuir a las mismas el cumplimiento de dichos objetivos y su aportación al equilibrio territorial, así como la eficacia y eficiencia del gasto público. No obran en el expediente elementos de juicio suficientes para poder concluir que “resultan actuaciones prioritarias y preferentes dentro del Sistema de Servicios Sociales”.

Queda, por último, intentar precisar el contenido al que se refiere el artículo 49 de la Ley Foral de Servicios Sociales cuando se refiere a infraestructuras de servicios sociales. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, aunque los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo, sirven sin embargo como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad del legislador. Así en el apartado VII preámbulo de la Ley Foral de Servicios Sociales se dice que se vinculan “inexorablemente a la planificación” la financiación de los Centros de servicios sociales y la de los servicios sociales especializados

y básicos. Nada se indica respecto a si se refiere a toda inversión relativa a dichas infraestructuras, ya sea esta inversión en infraestructura nueva, de remodelación de infraestructuras o de reposición. La inversión de reposición, necesaria para mantener o reponer los bienes de forma que puedan seguir cumpliendo la finalidad a la que estaban destinados, no constituye el objeto de un plan estratégico, pero si lo serían las reformas o nuevas construcciones que tienen como objetivo ofrecer nuevos servicios sociales, o la prestación de los mismos de mejor manera, dado que ambos inciden en la igualdad territorial y en la eficacia y la eficiencia del gasto, maximizándose la utilidad pública en la medida que las actuaciones se priorizan de acuerdo con su capacidad de alcanzar los objetivos de política pública fijados.

Analizados los casos contemplados, no todos tienen la misma naturaleza. Algunos pueden calificarse como de mantenimiento o reposición de los inmuebles con el fin de que puedan seguir cumpliendo la finalidad a la que originalmente estaban destinados y, por lo tanto, a nuestro criterio no están sometidos a la exigencia de haber de estar incluidos en el Plan Estratégico de Servicios Sociales. Otros, sin embargo, financian proyectos u obras para la creación de nuevos centros con incidencia en el equilibrio territorial, que deberían incluirse en el mencionado Plan estratégico, por lo que, a juicio de esta Intervención General, en esos casos está incumpliendo lo dispuesto en el art. 49 de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales.

Podría entenderse, de acuerdo con lo indicado en las denominaciones de las respectivas partidas, que son inversiones de mantenimiento o reposición las financiadas mediante las siguientes subvenciones:

- Subvención de 68.500 euros al Ayuntamiento de Corella para financiar la reforma y equipamiento de los vestuarios de personal, de la Residencia San José.
- Subvención de 100.000 euros al Ayuntamiento de Buñuel para financiar la adecuación de la plaza de la residencia San Gregorio.
- Subvención de 30.000 euros al Ayuntamiento de Villafranca para financiar la reforma de baños en la Residencia Virgen del Portal.

Sin embargo, serían subvenciones para financiar proyectos o la creación de nuevos centros, o ampliación de los existentes, las siguientes:

- 115.000 euros al Ayuntamiento de Ansoain para subvencionar las reformas para Centro Diurno Comunitario.

- 75.000 euros al Ayuntamiento de Sartaguda para subvencionar el proyecto de construcción de un centro de día.
- 140.000 euros al Ayuntamiento de Zizur Mayor para subvencionar las obras de remodelación y creación de centro de día.
- 75.000 euros al Ayuntamiento de Tafalla para la elaboración de un proyecto para la construcción de un centro de día.

CONCLUSION

Por las razones expuestas en la fundamentación del presente informe:

Se resuelve la discrepancia a favor del criterio del Interventor Delegado en el Departamento de Derechos Sociales, manteniendo la suspensión de la tramitación del expediente, en tanto se no subsane la falta de planificación de las necesidades de inversión en infraestructuras de servicios sociales en los siguientes expedientes:

- Subvención de 115.000 euros al Ayuntamiento de Ansoain para subvencionar las reformas para Centro Diurno Comunitario (Expediente contable 350003657).
- Subvención de 75.000 euros al Ayuntamiento de Sartaguda para financiar el proyecto de construcción de un centro de día (Expediente contable 350003729).
- Subvención de 140.000 euros al Ayuntamiento de Zizur Mayor para financiar las obras de remodelación y creación de un centro de día (Expediente contable 350003731).
- Subvención de 75.000 euros al Ayuntamiento de Tafalla para la elaboración de un proyecto para la construcción de un centro de día (Expediente contable 350004198).

Se resuelve la discrepancia levantando la suspensión de la tramitación de los siguientes expedientes, por no considerarse inversiones que por su naturaleza requieran su inclusión en el Plan Estratégico de Servicios Sociales:

- Subvención de 68.500 euros al Ayuntamiento de Corella para financiar la reforma y equipamiento de los vestuarios de personal, de la Residencia San José (Expediente contable 350003728).
- Subvención de 100.000 euros al Ayuntamiento de Buñuel para financiar la adecuación de la plaza de la residencia San Gregorio (Expediente contable 350004986).
- Subvención de 30.000 euros al Ayuntamiento de Villafranca para financiar la reforma de baños en la Residencia Virgen del Portal (Expediente contable 350004982).

EL DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN