

INFORME DE DISCREPANCIA

En relación con el reparo suspensivo formulado por el Interventor Delegado del Departamento de Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias, al amparo de lo previsto en el artículo 101 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, en los expedientes por los que se aprueban las convocatorias de subvención a las personas propietarias de viviendas que cedan las mismas a NASUVINSA para el programa de “Bolsa de Alquiler”, así como sus bases reguladoras (2ª convocatoria de 2024 y 1ª convocatoria 2025), se procede a formular el siguiente informe de discrepancia.

El motivo de reparo suspensivo es el que se transcribe a continuación:

Por lo anterior, se interpone reparo suspensivo conforme al art 21.2 b) y d) del DF 31/2010 de Control Interno porque no existe derecho del perceptor a recibir la subvención y por posible nulidad de pleno derecho (art 47.1 f) de la Ley 39/2015), debido a que no es aplicable el artículo 27.7 de la LF 11/2005 y las ayudas no son compatibles con la LF 11/2005, al generar un beneficio en el beneficiario. El Servicio Gestor puede actuar conforme permite el artículo 22 del DF 31/2010.

La discrepancia que se formula se basa en los siguientes fundamentos:

1. Incumplimiento de las condiciones exigibles para la aplicación del art 27.7 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones.

A este respecto, considera el Interventor Delegado que en las convocatorias de ayudas propuestas no se cumplen las condiciones fijadas por el transcrito precepto habida cuenta que:

- *No es una circunstancia del beneficiario, subjetiva, como las que se han puesto como ejemplo.*
- *No es una circunstancia del beneficiario (subjetiva, propia) previa a la concesión, porque es una condición (a libre decisión del beneficiario, pudiera decidir lo contrario) para la concesión.*
- *Es buscada por la Administración convocante, incentivando la decisión del beneficiario (ceder su propiedad) con el abono de 3 / 4 mensualidades. Incluso existe un encargo a NASUVINSA para que preste (previamente a la decisión de la cesión) información a los propietarios interesados en incluir sus viviendas en el programa de alquiler y desarrollar campañas de captación de viviendas.*
- *Con la situación, aunque no suponga una actividad futura, no se obvia el cumplimiento de que lo que se financia tenga una necesidad, o un gasto, para el beneficiario.*
- *Se exige otra situación (que se arriende la vivienda en tres meses) posterior a la adjudicación, necesario para su abono. Debería ser previa a la concesión, porque la situación, si existiese, genera el derecho de concesión y abono.*

En este sentido, sostiene que la “situación” exigida en el artículo 30.7 de la LGS (idéntico al 27.7 de la LF 11/2005, referenciado en el presente expediente) debe ser una circunstancia del beneficiario anterior a la concesión, no buscada a propósito por la Administración convocante, y debe existir una situación de peso para obviar la regla general de cuenta justificativa; dicha situación de peso se cumple en los ejemplos que indica la IG, y que cumplen que existe una necesidad (gasto) del beneficiario ante dicha situación subjetiva.

2. Incumplimiento en cuanto a la financiación de gastos, y generar una renta

- *Según la consideración nº 2: financiar rentas no percibidas generando un beneficio al beneficiario no es una subvención, debiendo regularse por Ley Foral porque la Ley Foral 11/2005 financia gastos subvencionables.*
- *Según la consideración nº 3: si no existen circunstancias debidamente justificadas se deberá justificar el gasto.*
- *Según la consideración nº 5: la LF 11/2005 obliga a reintegrar la subvención si se ha generado un beneficio (diferencia entre ingresos y gastos subvencionables) o una renta en el beneficiario.*
- *Conforme a lo anterior, y en opinión de la Intervención Delegada (que coincide, en su totalidad, con la opinión de otra Interventora Delegada, recogida en la consideración nº 2)*
 - *La actividad (fomento de puesta en el mercado de viviendas vacías) que se fomenta, conforme al informe del Servicio Jurídico, no cumple (según la LF 11/2005) que la subvención no supere el coste (art 16.3) y que financie gastos (art 28); debiendo procederse al reintegro (art 35.4) por el exceso sobre el coste de la actividad subvencionada (por el beneficio, el 100 % de las tres o cuatro mensualidades).*
 - *Generar un beneficio, sin financiar ningún tipo de gasto (no se ha justificado que exista) en el beneficiario, generándole una renta (asimilable a alquileres no cobrados, de tres o cuatro mensualidades) no cumple la LF 11/2005 porque financian gastos subvencionables.*
 - *No existen circunstancias que obvian la justificación de la actividad subvencionada, reflejada en un gasto.*
 - *La posible concurrencia de una situación en el beneficiario no obvia que se financie un gasto (o necesidad) en el beneficiario, no pudiendo financiarse ingresos no percibidos o generarse beneficios en el beneficiario.*

Algunas de las cuestiones aquí planteadas ya fueron objeto de análisis en el informe jurídico emitido por la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de este Departamento, con fecha 28 de noviembre de 2024, que ahora se

reproduce: *“En primer lugar, debemos indicar que el artículo 2 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, al definir el concepto de subvención, dispone que “se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley Foral, toda disposición dineraria realizada a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios ni de terceras personas.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.”

Según lo expuesto, la actuación propuesta por la convocatoria se encuadra así dentro del concepto de subvención, al perseguirse el fomento de una actividad de utilidad pública (fomento de la puesta en el mercado de viviendas vacías a fin de aumentar el parque residencial en arrendamiento, cumpliendo con el principal objetivo de la política pública de vivienda de la Comunidad Foral de Navarra), estando sujeta la entrega dineraria a la concurrencia de una determinada situación.

Además, atendiendo a lo establecido en el artículo 2, podemos realizar una doble clasificación, distinguiendo entre subvenciones que requieren del despliegue de una actividad posterior por parte del beneficiario respecto al momento de la concesión (entrega dineraria sujeta a una condición a desarrollar), y subvenciones otorgadas por la concurrencia de una determinada situación en el perceptor, que no comportan la ejecución de una actividad concreta a futuro.

En la presente convocatoria, nos encontramos ante el segundo de los supuestos, dado que la subvención se sujeta a la concurrencia de una determinada situación en las personas beneficiarias: haber cedido su vivienda a la Bolsa de Alquiler. Dicha situación, que debe haberse producido con anterioridad a la solicitud de la subvención, se justifica mediante la suscripción del correspondiente contrato de cesión de la vivienda con NASUVINSA (entidad encargada de la gestión de la Bolsa de Alquiler), y es la que acredita a las personas solicitantes, junto con otros requisitos, para ser beneficiarias de la subvención.

Por consiguiente, y dado que como ya se ha expuesto, la presente subvención se concede en atención a la concurrencia de una determinada situación en el perceptor de la misma (situación prevista en el artículo 2.1 b de la Ley Foral de Subvenciones), resulta plenamente de aplicación a la convocatoria lo dispuesto en el apartado séptimo del artículo 27 de la misma norma, según el cual:

“Las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación en el perceptor no requerirán otra justificación que la

acreditación por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia.”

Con base en dicho precepto, únicamente se requiere la acreditación de la situación previa a la concesión conforme a los medios que establezcan las bases de la convocatoria reguladora. Así, en la convocatoria propuesta, la justificación de concurrir una determinada situación en el perceptor se acredita mediante la firma del contrato de cesión de la vivienda a la Bolsa, situación que se produce con antelación a la concesión.

No obstante lo anterior, el mencionado artículo 27 en su apartado séptimo prevé la posibilidad de establecer controles para verificar la existencia de dicha situación. En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que existe una condición resolutoria en caso de que la vivienda no se arriende transcurridos tres meses desde su cesión a la Bolsa, en caso de que no se presente para su visado administrativo el contrato de arrendamiento en el plazo de tres meses desde la cesión, la convocatoria establece que no procederá el abono de la subvención.

En virtud de todo lo anterior, se considera que en el presente supuesto, encontrándonos ante una subvención otorgada en función de la concurrencia de una situación en los beneficiarios, resulta de aplicación lo dispuesto en el ya mencionado artículo 27.7 de la Ley Foral de Subvenciones, estimándose, en consecuencia, conforme a Derecho la propuesta de convocatoria de subvención a los propietarios de viviendas que cedan las mismas a Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (NASUVINSA) para el programa de vivienda “Bolsa de alquiler”.

El Interventor Delegado considera que financiar rentas no percibidas generando un beneficio al beneficiario no es una subvención, debiendo regularse por Ley Foral dado que la Ley Foral de Subvenciones únicamente prevé la financiación de gastos subvencionables. A este respecto, debemos mostrar nuestra disconformidad, toda vez que, a juicio de quien suscribe, una subvención no siempre conlleva de forma inexcusable un gasto subvencionable o una inversión por parte de la persona beneficiaria.

Lo relevante para saber si nos encontramos ante una ayuda que pueda ser calificada como subvención, es analizar la concurrencia de los elementos que configuran su definición. En este sentido, el citado artículo 2 de la Ley Foral de Subvenciones exige como condición para ello que:

a) La entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios ni de terceras personas.

b) La entrega esté sujeta a la adopción de un comportamiento singular ya realizado o a la concurrencia de una situación determinada, como lo es el hecho de haber firmado previamente un contrato de cesión de la vivienda de su propiedad con NASUVINSA para su adscripción a la Bolsa de alquiler. En efecto, lo que se pretende con estas ayudas es incentivar, precisamente, la adopción de un comportamiento en el beneficiario (la cesión de viviendas vacías), lo cual no es contrario al referido artículo 2, más bien, al contrario.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. Y precisamente, la subvención propuesta se configura como una medida pública adoptada en aras a garantizar el derecho constitucional de una vivienda digna. En este sentido, con estas ayudas, lo que se pretende es, tal y como se ha expuesto, incentivar o estimular la realización de determinada actuación en el beneficiario, que va a repercutir en la consecución de un fin o interés público, mediante la ampliación del parque de viviendas adscritas a la Bolsa de Alquiler para su efectivo arrendamiento a personas y familias necesitadas de un arrendamiento asequible. A diferencia de lo que sostiene el Interventor Delegado las ayudas no se justifican en compensar rentas no percibidas o dejadas de percibir, sino en fomentar la adopción de un comportamiento que, como se ha indicado, es de interés público y social, haciéndolo atractivo para captar un mayor número de viviendas para la Bolsa de Alquiler.

Expuesto lo cual, y analizadas las ayudas que se proponen para las personas propietarias de viviendas vacías, a juicio de quien suscribe se considera que estamos en presencia de ayudas por la concurrencia de una situación determinada en las personas beneficiarias provocada por la adopción de un comportamiento concreto, incentivado por la Administración obviamente, para la consecución de un fin público o de interés social. Se trata de un tipo de subvención en la que la actividad sobre la que recaen ha sido realizada previamente por la persona beneficiaria, es decir, se da una específica circunstancia o situación en la persona beneficiaria por la previa adopción de un comportamiento concreto, lo cual tiene perfecto encaje en la definición que el artículo 2 establece de las subvenciones. Por lo tanto, no cabe ninguna duda de que estas ayudas entran dentro del concepto de subvención.

Por otro lado, ya se ha expuesto que, en atención a la Ley Foral de Subvenciones, una subvención no siempre conlleva de forma inexcusable un gasto subvencionable o una inversión por parte de la persona beneficiaria. Téngase en cuenta que el referido artículo 2 de la Ley Foral de Subvenciones, cuando establece el condicionado que sirve para la definición del concepto de subvención, de ninguna manera exige que para obtenerla haya de incurrirse de forma forzosa en un gasto o inversión. Por el contrario, permite la concesión de ayudas cuando la persona beneficiaria realiza un comportamiento o concurra en él alguna situación, lo que no siempre exigirá gasto o inversión por su parte.

Prueba de ello es que, si bien el artículo 27 del mismo texto legal determina, con carácter general, la obligación de la rendición de la cuenta justificativa del gasto realizado, también permite que cuando las subvenciones se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación únicamente se exija como justificación la acreditación de dicha situación previa a la concesión. Concretamente, dice así: *“7. Las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación en el perceptor no requerirán otra justificación que la acreditación por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia”*.

En definitiva, la particularidad de este tipo de subvención hace que no le sean de aplicación las disposiciones relativas al procedimiento de control financiero, siendo que sólo precisan la justificación de la actividad o comportamiento subvencionado, tal y como determina el artículo 27.7 de la Ley Foral de Subvenciones.

A la vista de lo expuesto, se solicita a la Intervención General que levante el reparo suspensivo interpuesto por la Intervención Delegada para poder continuar con la tramitación del procedimiento.

Pamplona/Iruña, 17 de diciembre de 2024.

El Director del Servicio de Vivienda

La Secretaria General Técnica

Javier Etayo Lezaun

Gurutze Ubeda Echarri