

INFORME DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA

Expediente contable 350004834

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia formulado el 5 de octubre de 2021 por la Directora del Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo 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 informe de fiscalización emitido por el Interventor Delegado en el Departamento de Derechos Sociales en relación con la propuesta de resolución por la que se abonan 10.000 euros a la Asociación Navarra de Amigos y Amigas de la RASD, República Árabe Saharaui Democrática (ANARASD) RASD Adiskidantzarako Nafar Elkartea, en concepto de segundo anticipo de la subvención otorgada para apoyar la estructura de la Delegación Saharaui en Navarra durante el año 2021.

ANTECEDENTES

Promovida por el órgano competente para ello propuesta de resolución por la que se abonan 10.000 euros a la Asociación Navarra de Amigos y Amigas de la RASD, República Árabe Saharaui Democrática (ANARASD) RASD Adiskidantzarako Nafar Elkartea, en concepto de segundo anticipo de la subvención otorgada para apoyar la estructura de la Delegación Saharaui en Navarra durante el año 2021, el Interventor Delegado en el Departamento de Derechos Sociales formula reparo suspensivo en el que se indica que el 26 de abril de 2021 fue suscrito un convenio de colaboración con la Asociación Navarra de Amigos y Amigas de la RASD que *“tiene por objeto colaborar económicamente”* con dicha asociación con el fin de que puedan cubrirse *“parcialmente los gastos derivados de la cobertura de necesidades básicas del personal de la Delegación”* Saharaui en Navarra, lo que permitirá posibilitar y favorecer el desarrollo de las funciones que tal Delegación desempeña en la Comunidad Foral; que el informe propuesta del citado Convenio afirma, textualmente, que *“la actividad a subvencionar es la estructura de la delegación, compuesta por dos personas; es decir, los gastos se relacionarían con el pago de un salario para realizar sus funciones, pero dada la situación de estas personas (estatus diplomático a efectos de las autoridades saharauis,*

pero pertenecientes a un pueblo sin estado ya que no hay reconocimiento de su situación) no existen contratos laborales ni de ningún tipo. Es por eso que se considera como referente de la asignación económica el Salario Mínimo Interprofesional (950 euros) pero como la partida tiene un crédito de 20.000, se estima en 830 euros por mes y persona (excepto junio y diciembre que será de 850) la cuantía disponible para el cumplimiento del objeto de la subvención, siendo esta cuantía el módulo base”; que una vez abonado el anticipo de la subvención previsto en el Convenio y presentada la justificación (correspondiente a los meses que van de enero a junio de 2021) para la recepción de la segunda parte de la subvención concedida, se observa que tal justificación consiste en que dos personas, miembros de la Delegación saharauí, declaran haber recibido las cantidades reflejadas en el informe propuesta del Convenio al que se ha hecho alusión con anterioridad, lo que queda corroborado por la presentación de tres cheques nominativos por cada uno de los perceptores que se descontaron en la cuenta corriente de ANARASD; que, por otro lado, requerida la unidad administrativa competente para que informe sobre la procedencia de la percepción de pensiones no contributivas de jubilación por parte de las personas receptoras de las cantidades a las que se viene haciendo alusión, no ha ofrecido respuesta oficial alguna, aunque por correo electrónico se ha apuntado que si se descubre duplicidad de ingresos, se tramitará la baja de tales prestaciones y se reclamarán oportunamente las cantidades que procedan; que, de aceptarse la justificación ofrecida por ANARASD, se estaría legitimando el desarrollo de unas actividades por parte de unas personas que, presuntamente, estarían incumpliendo, bien la normativa laboral o bien la mercantil y, desde luego, en cualquier caso, la tributaria, pues no se ha acreditado la existencia de una relación de carácter laboral o mercantil que las vincule con ANARASD a través de contratos de trabajo, nóminas, facturas, etc., constando únicamente la extracción de las cantidades antes indicadas de la cuenta de ANARASD a través de cheques nominativos a favor de las dos personas a las que se viene aludiendo; que, por otro lado, esas retribuciones incumplen lo dispuesto en la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo, norma en la que rige el principio de gratuidad; que la actividad financiada no está amparada por la utilidad pública; que, al satisfacerse estas cantidades a personas representantes de otro Estado, se estarían ejercitando competencias en materia de política exterior, de las que Navarra carece; que, pretendiendo argüirse que nos hallamos ante una justificación por módulos, no se cumplen los requisitos exigidos en el art. 76 RGS para poder considerar tal cosa, ya que no se mide la

actividad en unidades físicas ni se justifica una referencia de valor de mercado; que, aunque pudiera considerarse que la justificación prevista en el Convenio es una justificación por módulos, lo cierto es que sus cláusulas exigen una justificación técnica y económica respecto de los meses de enero a junio de 2021 que no se ha producido de forma satisfactoria, lo que justificaría plenamente un reintegro; que los gastos que se financian son susceptibles de ser considerados indirectos (pues se financia la estructura de la Delegación), siendo así que en el caso se incumple el art. 28.9 LFS, pues en ausencia de contabilidad de la asociación no es posible comprobar que hay una imputación razonable de costes indirectos; que ANARASD cuenta con fondos suficientes para asumir el coste de representación de la RASD. Por todas las razones apuntadas el Interventor Delegado considera que procede la formulación de reparo suspensivo frente a la propuesta de resolución presentada a fiscalización.

Por su parte, la Directora del Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo se opone al reparo suspensivo referido con anterioridad, mediante escrito de discrepancia suscrito el 5 de octubre de 2021 en el que viene a exponer que la Intervención Delegada ha ido más allá de lo legalmente establecido al fiscalizar el presente acto administrativo (de justificación y abono anticipado del segundo pago), cuestionando la propia legalidad del convenio que ya fue en su día debidamente tramitado y fiscalizado; que no tiene en cuenta el peculiar estado de cosas reinante en la relación entre la delegación saharauí y ANARASD; que no puede afirmarse que con la subvención se esté financiando un salario, pues lo único que sucede es que para cuantificar y abonar la subvención se toma como referencia el salario mínimo interprofesional; que el Convenio está legalmente sustentado en la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al desarrollo de Navarra y en III Plan Director de la Cooperación Navarra, que establece como una de sus prioridades la atención al pueblo saharauí; no se incumple el principio de gratuidad de las acciones de cooperación porque el Convenio pretende únicamente subvenir a los gastos de la delegación y nunca remunerar ni ofrecer una contraprestación económica a dos personas; que no se incurre en incompatibilidad con la pensión no contributiva, dado que lo que se pretende con esta subvención es financiar las actividades de la delegación saharauí, sin que puedan considerarse ingresos propios de las dos personas a las que se viene aludiendo; que, con referencia a la existencia de suficientes fondos propios para asumir el coste de la representación de la RASD, hay que tener en cuenta que

existe un compromiso firme tanto por parte del Gobierno como del Parlamento de Navarra en lo que se refiere al apoyo a la delegación saharauí en Navarra, que simplemente se vehiculiza a través de ANARASD que no tiene obligación alguna de asumir el coste generado por la delegación saharauí; que, conforme a lo dispuesto en el art. 16.1.a) de la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al desarrollo de Navarra, la citada subvención se puede anticipar en su totalidad; que la justificación presentada por ANARASD correspondiente al primer trimestre de 2021 cumple con las condiciones establecidas en el Convenio antes citado y, por tanto, es conforme a la legalidad, razón por la cual el órgano gestor entiende que debe levantarse la suspensión de la tramitación del expediente, derivada del reparo suspensivo frente a la propuesta de resolución presentada.

A la vista del reparo y del escrito de discrepancia Intervención General formula las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Antecedentes fácticos relevantes.

Por Resolución 78E/2021, de 7 de abril, del Director General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo, por la que se concede una subvención a la Asociación Navarra de Amigos y Amigas de la RASD (ANARASD) para apoyar la estructura de la Delegación Saharaui en Navarra durante el año 2021, y se aprueba la formalización de un Convenio de Colaboración por el que se establecen las bases que han de regir dicha subvención.

El objeto de la subvención (cláusula primera del Convenio de Colaboración) consiste en *“colaborar económicamente con ANARASD en su función de apoyar la estructura de la Delegación Saharaui en Navarra, a fin de estrechar lazos de solidaridad y apoyar la consolidación de las estructuras de representación, coordinación y sensibilización del pueblo saharauí en Navarra”*.

Al tratar de la obligación de justificación, el Convenio (cláusula tercera) indica lo siguiente:

“- ANARASD queda obligada a:

1. Abonar y justificar la subvención en los siguientes términos:

a) Abonar 1.660 euros a mes vencido (excepto los meses de junio y diciembre que se abonarán 1.700 euros) a la Delegación Saharaui en Navarra. Se podrá retrasar el pago hasta que no se haya recibido la subvención y siempre deberá hacerse dentro del año 2021. El pago de diciembre podrá abonarse en el mismo mes.

b) Presentar la justificación técnica y económica parcial en modelo oficial referida a los meses de enero a junio de 2021.

c) Presentar la justificación técnica y económica final en modelo oficial, antes del 31 de marzo de 2022.

La justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos se acreditará en la parte económica por módulos, correspondiendo cada módulo a la cuantía de 830 euros mes por persona, excepto los meses de junio y diciembre que la cuantía será de 850 euros mes por persona”.

2. Sobre la justificación habida en el presente caso.

Según afirma la Intervención Delegada (afirmación que no queda desdicha a la vista del resto del expediente), la única justificación obrante en el expediente consiste en las declaraciones de dos personas identificadas con sus DNIs en el sentido de haber recibido cada una de ellas 5.000 euros y, en apoyo de tales declaraciones, en la emisión de tres cheques nominativos a favor de cada una de estas dos personas emitidos contra la cuenta corriente de ANARASD.

Pues bien, el simple hecho del abono de las mencionadas cantidades por parte de ANARASD a las indicadas dos personas y no a la Delegación Saharaui en Navarra ya constituye un incumplimiento en fase de justificación del Convenio suscrito entre el Director General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo y la representación de ANARASD, cuya cláusula tercera, que acaba de ser transcrita, obliga a la mencionada asociación a abonar las cantidades que se indican a la Delegación Saharaui en Navarra. Tal incumplimiento constituye motivo suficiente, a juicio de esta Intervención General, para confirmar la suspensión de la tramitación del expediente y proceder a solicitar el reintegro de las cantidades abonadas. No obstante, a partir de la detección del mencionado incumplimiento, y de forma

conexa con él, se han observado otros defectos también susceptibles de ser considerados motivos de reparo suspensivo.

3. Sobre la beneficiaria de la subvención y el cumplimiento de las finalidades perseguidas a través de las subvenciones.

Atendiendo las consideraciones del Interventor Delegado sobre las consecuencias derivadas de la falta de acreditación del vínculo jurídico entre las personas físicas finalmente receptoras de las cantidades cuyo origen se halla en la subvención y la entidad pagadora de las mismas, entendemos, no obstante, que debemos ir todavía más allá, en concreto hasta el examen de la regularidad del Convenio celebrado entre la representación de la Comunidad Foral de Navarra y ANARASD.

Atendiendo a una ortodoxa configuración del mecanismo subvencional, la beneficiaria de la subvención es ANARASD hasta el punto de que es con dicha asociación con quien se suscribe el denominado “*Convenio de Colaboración*”.

Pues bien, el art. 8.1 LFS define al beneficiario de subvenciones como “*la persona que haya de realizar la actividad o que se encuentre en la situación que fundamentó su otorgamiento*”.

Pues bien, la actividad de ANARASD sobre la que se basa la concesión de la subvención se limita a la satisfacción a la Delegación Saharaui de la cantidad en la que consiste tal subvención. No se constata, pues, que ANARASD realice actividad alguna o que se encuentre en una determinada situación que legitime el otorgamiento de una subvención como medida de fomento o estímulo anudado a un objeto o finalidad concretos. Tal opinión queda, además, ratificada por algunas de las manifestaciones vertidas por el órgano gestor en su escrito de discrepancia, al decir que ANARASD “*ejerce un papel meramente mediador en este convenio*” o que “*es interés del Parlamento de Navarra apoyar a la delegación saharauí en Navarra y que al no tener personalidad propia, dicho apoyo se ha vehiculado a través de ANARASD*”.

No es posible admitir, pues, que se trate de una subvención acomodada legalmente a las exigencias derivadas de la normativa en la materia (LFS y normas concordantes).

4. Sobre los gastos subvencionables y la justificación del gasto.

La presente consideración no hace sino recoger las consideraciones efectuadas por la Intervención Delegada acerca de la justificación por módulos y de la improcedencia de la financiación al 100 por 100 de actividad subvencionada, pero yendo más allá, porque, como se verá a continuación, hay unas deficiencias más profundas de las que derivan las apreciaciones efectuadas por la Intervención Delegada.

En línea con lo argumentado hasta aquí, tampoco hay que olvidar que de conformidad con lo dispuesto en el art. 28 LFS, la configuración de las bases reguladoras y de la posterior justificación de la subvención deben girar en torno a la categoría del gasto, en concreto, del gasto en que se haya incurrido para la realización de la actividad: *“Se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta Ley Foral, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones”*. Pues bien, en este caso la beneficiaria de la subvención no ha incurrido en gasto alguno, sino que se ha limitado a ser simplemente intermediaria de la corriente monetaria surgida entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las dos personas finalmente perceptoras de las cantidades que les han sido satisfechas.

Por ello, difícilmente puede admitirse la justificación del gasto a través de módulos, prevista en las bases reguladoras con pretendido amparo en el art. 28.1 LFS, cuando lo cierto es que la beneficiaria no incurre en gasto alguno destinado al desarrollo de una actividad o a la persecución de una finalidad.

5. Sobre las consecuencias derivadas de la denominación de partida nominativa.

La partida en la que se apoya la concesión de la subvención nominativa se denomina *“Subvención a ANARASD para el apoyo a la estructura de la Delegación Saharaui en Navarra”*. Hemos de preguntarnos a continuación si la voluntad así expresada por el Parlamento debe ejecutarse de forma incondicionada, únicamente sujeta a lo que resulta de la denominación de la partida.

Pues bien, como señala la STC 63/1986, de 21 de mayo, las partidas presupuestarias son normas jurídicas especiales que pueden requerir para su comprensión, interpretación, e incluso integración acudir a otros preceptos, tal y como ocurre con otras muchas normas jurídicas.

Por lo que, siendo necesaria la existencia de la partida presupuestaria 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 otras exigencias derivadas del resto del ordenamiento jurídico que le sean de aplicación.

En particular, en relación con el caso que se analiza, el otorgamiento de una subvención nominativa ha de respetar en todos sus extremos el contenido de la LFS hasta el punto de que sus preceptos son tan obligatorios e imperativos como la Ley Foral de Presupuestos, sin que pueda considerarse que el hecho de la inclusión en esta última de una partida presupuestaria con la pretensión de la futura concesión de una subvención nominativa suponga la tácita derogación de la normativa sectorial correspondiente para ese concreto caso, por ser la Ley Foral de Presupuestos una norma posterior. No obstante, la confrontación de la partida presupuestaria fundadora de la subvención nominativa con la LFS no provoca el cuestionamiento de aquella primera por esta última, es decir, no pone en duda su legalidad, pero para su aplicación deben observarse, con carácter complementario, las disposiciones contenidas en la LFS, de modo que, si tal cosa no sucediera, la viabilidad del acto de concesión se vería comprometida por la concurrencia de una eventual causa de nulidad.

Y es que lo que sucede en el presente caso, pues la instrumentación de la subvención nominativa a través del Convenio y la posterior justificación del gasto objeto de análisis no son acordes con lo dispuesto en la LFS, no sirviendo como argumento justificativo de su legalidad el hecho de que las actuaciones comprendidas en el presente expediente se amparan en el mandato recibido del Parlamento por la vía de la inclusión de una partida en los Presupuestos Generales de Navarra, desconociendo así el resto de la normativa vigente en materia de subvenciones.

CONCLUSION

Se resuelve a favor del criterio del Interventor Delegado en el Departamento de Derechos Sociales la discrepancia derivada del reparo suspensivo formulado por la Intervención Delegada en dicho Departamento en relación con la propuesta de resolución por la que se abonan 10.000 euros a la Asociación Navarra de Amigos y Amigas de la RASD, República Árabe Saharaui Democrática (ANARASD) RASD Adiskidantzarako Nafar Elkartea, en

concepto de segundo anticipo de la subvención otorgada para apoyar la estructura de la Delegación Saharaui en Navarra durante el año 2021, de modo que se mantiene la suspensión de su tramitación, sin perjuicio de que el órgano gestor pueda acudir al mecanismo previsto en el art. 102.2.b) LFHPN, en cuyo caso será el Gobierno de Navarra quien adopte la resolución definitiva.

Se considera asimismo que, por las razones expuestas, debería iniciarse el procedimiento de reintegro de las cantidades ya abonadas, más los correspondientes intereses de demora, al amparo de lo establecido en el art. 35 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones.

Pamplona, 19 de noviembre de 2021.

EL DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN,



Javier Marticorena Chapa