



**DISCREPANCIA** a los **INFORMES DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA** a los reparos formulado por la Intervención Delegada de Economía y Hacienda en la Dirección General de Administración Local y Despoblación

**PLAN DE INVERSIONES LOCALES 2017-2019-LIBRE DETERMINACIÓN CONCEJOS DE ARANGUREN, LABIANO, TAJONAR Y ZOLINA (LD02300-2019, LD02301-2019, LD02303-2019, LD02307-2019 y LD02308-2019).**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.2 bis de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y en el artículo 22.2 b) del Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Control Interno, cuando se haya formulado reparo por la Intervención General actuando por sí misma o confirmando el de una Intervención Delegada, y subsista la discrepancia por el órgano gestor, se remitirá el expediente al Departamento de Economía y Hacienda, que someterá al expediente al Gobierno de Navarra para que adopte la resolución definitiva.

En aplicación de lo dispuesto en los preceptos señalados, y subsistiendo la discrepancia por este órgano gestor, los expedientes arriba referenciados han sido remitidos al Departamento de Economía y Hacienda, para que se sometan los mismos al Gobierno de Navarra, con el fin de que adopte la resolución definitiva.

La discrepancia subsiste y se formula, principalmente, en base a dos argumentos:

1º. La aparición de **nuevos elementos de juicio** para la valoración del expediente, puestos de relevancia en los Acuerdos del Ayuntamiento y de los Concejos afectados, remitidos a esta Dirección General de Administración Local y Despoblación en fechas 21 y 27 de enero de 2021 y cuya copia ya consta en el Departamento de Economía y Hacienda junto con los expedientes de que se trata.

2º. El **cambio de criterio** efectuado por la Dirección General de Intervención y Contabilidad, **que motivadamente ha resuelto un supuesto similar, en fecha 17 de diciembre de 2020, con argumentos jurídicos diferentes a los que se contienen en el Informe del que ahora se discrepa, de fecha 20 de agosto de 2020,** a lo que se suma también la existencia de al menos otro expediente de idénticas características que fue fiscalizado favorablemente por la Intervención Delegada en esta Dirección General.

Constan en los expedientes copias de ambos Informes de Intervención General.

Estos dos argumentos se explican y desarrollan a través de la emisión de las siguientes

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **PRIMERO. - ACUERDOS DEL AYUNTAMIENTO Y DE LOS CONCEJOS AFECTADOS REMITIDOS A ESTA DIRECCIÓN GENERAL: EXISTENCIA DE NUEVOS ELEMENTO DE JUICIO QUE HAN DE SER TENIDOS EN CUENTA EN LOS EXPEDIENTES.**

En fechas 21 y 27 de enero de 2021, se han recibido en esta Dirección General de Administración Local y Despoblación los correspondientes Acuerdos tanto del Ayuntamiento de Aranguren como de los Concejos de Zolina, Aranguren, Labiano y Tajonar, en los que realizan una serie de consideraciones que revelan la existencia de nuevos elementos de juicio que han de ser tenidos en consideración.

Al efecto, los Acuerdos de los Concejos de fechas 19 y 20 de enero de 2021 exponen lo siguiente:

- Que los citados Concejos han tenido conocimiento, través del Ayuntamiento del Valle de Aranguren, de que existen problemas por parte del Gobierno de Navarra, para el abono de la cantidad que corresponde en concepto de Libre Determinación del Plan de Inversiones Locales 2017-2019.
- Que la voluntad de los mismos era la de que dicha cuantía se destinara a la financiación de la inversión ejecutada por el Ayuntamiento de Aranguren denominada “Urbanización de parcela dotacional para la construcción de un nuevo Colegio Público de Educación Infantil y Primaria en Mutilva”, al ser ésta una inversión que beneficia claramente a todos los escolares de ese Concejo que acuden a dicho Centro Escolar, y, en general, a todos los vecinos del ayuntamiento independientemente del concejo en el que residan. Dicha obra había sido incluida en el PIL en el apartado de Programación Local y el Concejo quería destinar su cuantía de Libre Determinación a contribuir a su financiación.
- Que cuando el Ayuntamiento solicitó los necesarios Informes de Adecuación, en nombre de los Concejos, cometió un ERROR a la hora de marcar la casilla correspondiente; así, en el apartado 3 referido al “TIPO DE ACTUACIÓN” se señaló CORRECTAMENTE que se trataba de **“Obras a ejecutar durante la vigencia del presente Plan de Inversiones Locales”** (artículo 30.1 C) de la Ley Foral 18/2016), si bien en el **apartado 4** de las solicitudes referido a “competencias en relación con la inversión solicitada”, se señaló **ERRÓNEAMENTE que se trataba de una competencia delegada por los Concejos en el Ayuntamiento.**
- Que ni el Ayuntamiento de Aranguren ni el Servicio de Infraestructuras Locales de la Dirección General de Administración Local advirtieron de dicho error, por

lo que en todo momento se generó, tanto en el Concejo como en el propio Ayuntamiento, una confianza legítima en que su actuar era conforme a Derecho, lo que fue confirmado cuando se emitió por el mencionado Servicio de Infraestructuras locales el correspondiente **Informe favorable de adecuación**.

- Que, habiéndose guiado los Concejos y su Ayuntamiento en base al criterio de la Dirección General de Administración Local manifestado en el Informe de adecuación, en el que no se vio obstáculo alguno para la ejecución y financiación de las obras conforme a la solicitud formulada, se generó una confianza legítima que ahora se vulnera pretendiendo denegar el abono, ocasionando un quebranto y un perjuicio económico contrario a Derecho.
- Que, por todas las razones anteriormente expuestas se solicita se reconsidere el criterio adoptado por la Intervención General del Gobierno de Navarra y, siguiendo el criterio de la Dirección General de Administración Local, se abone la cantidad que corresponde en concepto de Libre determinación, que se ha acreditado se ha destinado a completar la financiación necesaria para la realización de obras a ejecutar durante la vigencia del Plan de inversiones locales “*Urbanización nuevo colegio público en Mutilva*” del Ayuntamiento de Aranguren, incluida en Programación Local por Resolución 102/2018, de conformidad con el artículo 30.1 c) de la Ley Foral 18/2016, por ser ésta la voluntad concejil.

Por su parte, el Ayuntamiento de Aranguren, mediante Acuerdo adoptado por el Pleno de la entidad local en fecha 26 de enero de 2021 expone, en similares términos, lo siguiente:

- Que dicho Ayuntamiento ha tenido conocimiento de que existen problemas para el abono de las cantidades que corresponden a los Concejos de Tajonar, Aranguren, Labiano y Zolina en concepto de Libre Determinación del Plan de Inversiones Locales 2017-2019.
- Que cuando solicitó los necesarios Informes de Adecuación, en nombre de sus Concejos, cometió un ERROR a la hora de marcar la casilla correspondiente; así, en el apartado 3 referido al “TIPO DE ACTUACIÓN” se señaló CORRECTAMENTE que se trataba de “**Obras a ejecutar durante la vigencia del presente Plan de Inversiones Locales**” (artículo 30.1 C) de la Ley Foral 18/2016), si bien en el **apartado 4** de las solicitudes referido a “competencias en relación con la inversión solicitada”, se **señaló ERRÓNEAMENTE que se trataba de una competencia delegada por los Concejos en el Ayuntamiento**.
- Que ésa era la voluntad de los citados Concejos así manifestada al Ayuntamiento, a cuyo efecto se habían cedido los correspondientes derechos de cobro: dicha voluntad era la de que las citadas cuantías se destinaran a la financiación de la inversión ejecutada por el Ayuntamiento de Aranguren denominada “Urbanización de parcela dotacional para la construcción de un nuevo Colegio Público de Educación Infantil y Primaria en Mutilva”, incluida en el PIL en el

apartado de Programación Local, al ser ésta una inversión que beneficiaba claramente a todos los escolares de este municipio que acuden a dicho Centro Escolar, y, en general, a todos los vecinos del Ayuntamiento independientemente del Concejo en el que residan.

- Que el Servicio de Infraestructuras Locales de la Dirección General de Administración Local no advirtió de dicho error, ni se solicitó su subsanación, por lo que en todo momento se generó una confianza legítima en que el actuar era conforme a Derecho, lo que fue confirmado cuando se emitió por el mencionado Servicio de Infraestructuras locales el correspondiente **Informe favorable de adecuación**.
- Que, habiéndose guiado este Ayuntamiento y también sus Concejos en base al criterio de la Dirección General de Administración Local manifestado en el Informe de adecuación, en el que no se vio obstáculo alguno para la ejecución y financiación de las obras conforme a la solicitud formulada, se generó una confianza legítima que ahora se vulnera pretendiendo denegar el abono, ocasionando un quebranto y un perjuicio económico contrario a Derecho.
- Que, por todas las razones anteriormente expuestas se solicita se reconsidere el criterio adoptado por la Dirección General de Intervención y Contabilidad del Gobierno de Navarra y, siguiendo el criterio de la Dirección General de Administración Local, se abone la cantidad que corresponde en concepto de Libre Determinación de los Concejos citados, que se ha acreditado se ha destinado a complementar la financiación para la realización de obras a ejecutar durante la vigencia del Plan de inversiones locales “*Urbanización nuevo colegio público en Mutilva*” del Ayuntamiento de Aranguren, incluida en Programación Local por Resolución 102/2018, de conformidad con el artículo 30.1 c) de la Ley Foral 18/2016.

Conocidos los nuevos elementos de juicio aportados por las entidades locales, se informa telefónicamente a la Dirección General de Intervención y Contabilidad, a finales de enero de 2021, sobre la problemática existente, y la intención de presentar, por parte de la Dirección General de Administración Local y Despoblación, una discrepancia a la resolución de discrepancia para su resolución por parte del Gobierno de Navarra.

En fecha 4 de febrero de 2021, se solicita una reunión con Intervención General para tratar la cuestión: dicha reunión se celebra el día 25 de febrero de 2021 y, tras la misma, se requiere a estos gestores que no se presente discrepancia ante Gobierno, sino una solicitud de emisión de nuevo Informe.

Dicha solicitud, **junto con los expedientes y la documentación acreditativa correspondiente** (a la que se hace referencia en este Informe) se remite a Intervención General de forma física el día 26 de febrero de 2021, y de forma telemática el día 1 de

marzo de 2021, obrando en la actualidad en poder del Departamento de Economía y Hacienda toda esa documentación.

El día 22 de abril de 2021 se informa telefónicamente a esta Dirección General de que no se va a emitir nuevo Informe, y de que se presente ante Gobierno de Navarra la correspondiente discrepancia.

Se procede por ello, a emitir discrepancia a los **INFORMES DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA** a los reparos formulado por la Intervención Delegada de Economía y Hacienda en la Dirección General de Administración Local y Despoblación (**PLAN DE INVERSIONES LOCALES 2017-2019-LIBRE DETERMINACIÓN CONCEJOS DE ARANGUREN, LABIANO, TAJONAR Y ZOLINA LD02300-2019, LD02301-2019, LD02303-2019, LD02307-2019 y LD02308-2019**).

La documentación a que se hace referencia en el presente Informe se encuentra en el Departamento de Economía y Hacienda (expedientes completos, copias de los Informes de resolución de discrepancia tanto de Aranguren como de Cemboráin, Informes de adecuación, y copias de los acuerdos de las entidades locales).

## **SEGUNDO. -NATURALEZA JURÍDICA DE LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL FONDO DE HACIENDAS LOCALES Y NORMATIVA APLICABLE**

La **Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019**, se dictó al amparo de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, como instrumento de cooperación económica con las entidades locales con la finalidad principal de garantizar la cobertura en todo el ámbito de la Comunidad Foral de los servicios municipales obligatorios.

El precepto citado señala también que el Plan podrá ser financiado por las entidades interesadas, por las aportaciones del Gobierno de Navarra, y por aquellas otras que legalmente procedan.

Así mismo, el artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, Reguladora de las Haciendas Locales, en su redacción vigente en el momento de la entrada en vigor de la Ley Foral 18/2016 (el día 1 de enero de 2017) señalaba que el importe de la participación de las entidades locales en los tributos de la Hacienda Pública de Navarra se distribuirá, entre otros apartados, a través de **transferencias de capital** en la forma que se señale en las correspondientes Leyes Forales habilitadoras de los Planes de Inversión

Las cantidades pues distribuidas a través de la Ley Foral 18/2016 en concepto de transferencias de capital a las entidades locales de Navarra, revisten la naturaleza jurídica propia de la participación de las mismas en los tributos de la Hacienda Foral, de modo

que se trata de **recursos propios de Ayuntamientos y Concejos**, distribuidos a través de la Ley Foral que regula el Plan de Inversiones Locales, sin que se les aplique a estos efectos, la normativa foral reguladora de las subvenciones procedentes de la Administración Foral, pues sus fondos pertenecen *ab initio* a las entidades locales y se distribuyen a las mismas mediante su propia Ley Foral reguladora.

Así lo ha reconocido el Consejo de Navarra en su Dictamen 9/2013, de 9 de abril, señalando que *“el Fondo de Participación de las Haciendas Locales acredita un anclaje constitucional y un reconocimiento en las leyes institucionales básicas del régimen local de Navarra que permite establecer distancias significativas con el régimen jurídico general de las subvenciones, así como incorporar determinados límites a la libertad de configuración por el legislador del régimen jurídico que discipline la dotación y criterios de distribución de dicho Fondo de Participación”*.

En palabras del citado Consejo, *“el Fondo no supone sino una concreción del principio de suficiencia financiera contenido en el artículo 142 de la Constitución, según el cual, las corporaciones dispondrán de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye y se nutrirán de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”*.

Como señala la propia Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, reguladora de las Haciendas Locales, son las entidades locales las auténticas titulares del Fondo de participación en los tributos de Navarra *“huyendo de los conceptos de subvención”*.

### **TERCERO. - PROGRAMACIÓN LOCAL Y LIBRE DETERMINACIÓN EN LA LEY FORAL 18/2016.**

El artículo 1.2 de la citada Ley Foral 18/2016 señala que constituyen el Plan de Inversiones Locales 2017-19 las actuaciones encaminadas a la implantación, mejora y renovación de infraestructuras y dotaciones a realizar en el citado período, clasificadas en los tres apartados que a continuación se indican.

A) Programas de Inversiones.

B) Programación Local.

C) Libre Determinación.

El artículo 11 de la norma de que se trata especifica los tipos de inversiones correspondientes a la denominada **“Programación Local”**, y, en concreto, el apartado G) incluye entre las mismas la **“Urbanización de parcelas destinadas a uso sanitario o docente”**.

Por otro lado, en el artículo 30 se regula el apartado denominado **“Libre Determinación”**, distribuido conforme a lo previsto en el Anexo III, y que incluye las actuaciones que cada Ayuntamiento o Concejo beneficiario determine para:

A) Financiar el remanente de tesorería negativo que resulte de las cuentas del ejercicio económico anterior.

B) Amortizar anticipadamente pasivos financieros de naturaleza presupuestaria.

C) Financiar obras ejecutadas con autorización de inicio concedida al amparo del Plan de Inversiones Locales 2009-2012, así como **obras a ejecutar durante la vigencia del presente Plan de Inversiones Locales**.

D) Financiar cualquier actuación a contabilizar en el capítulo 6 de la clasificación económica del presupuesto de gastos.

**CUARTO. - PROGRAMACIÓN LOCAL DEL AYUNTAMIENTO DE ARANGUREN Y LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS CONCEJOS DE ARANGUREN, LABIANO, TAJONAR Y ZOLINA EN EL PRESENTE PIL.**

En relación con las consideraciones vertidas por el Ayuntamiento y por los Concejos citados en los Acuerdos adoptados y remitidos a esta Dirección General, y por lo que se refiere a los expedientes concretos de los que se trata, cabe señalar lo siguiente:

-Mediante Resolución 60/2017, de 23 de febrero, del Director General de Administración Local se aprobó la relación inicial y una vez resueltas las alegaciones, mediante Resolución 220/2017, de 30 de mayo, del Director General de Administración Local, publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 111 de fecha 9 de junio de 2017, se aprobó la relación definitiva de las cuantías a percibir por las entidades locales de Navarra en concepto de **Libre Determinación** y su distribución por anualidades, incluyéndose entre las mismas a los **Concejos de Aranguren, Labiano, Tajonar y Zolina**.

- Así mismo, mediante Resolución 353/2017, de 5 de septiembre, del Director General de Administración Local, se aprobó la relación definitiva de inversiones susceptibles de ser incluidas en el Plan de Inversiones Locales 2017-2019, dentro del apartado de **“Urbanización de parcelas destinadas a uso sanitario o docente” de Programación Local**, y su distribución por anualidades.

Dicha Resolución, publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 179 de fecha 15 de septiembre de 2017, recoge, entre otras, la relación definitiva de inversiones financiables con cargo a las disponibilidades presupuestarias, entre las que se incluye la inversión del Ayuntamiento de Aranguren denominada **“Urbanización nuevo colegio público en Mutilva”** con una inversión total prevista de 299.232,68 € para el ejercicio 2018.

Por Resolución 102/2018, de 12 de marzo, se fijó el presupuesto y se estableció con carácter provisional la aportación económica máxima con cargo al Plan de Inversiones Locales 2017-2019, en relación con la inversión denominada **“Urbanización nuevo colegio público en Mutilva”** del Ayuntamiento de Aranguren, incluida en Programación Local.

De igual forma, mediante Resolución 431/2018, de 20 de junio, se estableció la aportación definitiva y mediante Resolución 956/2018, de 21 de noviembre, se aprobó el gasto final financiable correspondiente a la actuación **“Urbanización nuevo colegio público en Mutilva”** del Ayuntamiento de Aranguren, incluida en el Plan de Inversiones Locales 2017-2019, y se abonó el resto de la aportación del Gobierno de Navarra (Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Impuestos de Navarra).

Cabe señalar que el total de las obras de urbanización ascendía a 427.622,90 €, y que la aportación que recibió el Ayuntamiento de Aranguren a través del apartado de Programación Local del Plan de Inversiones Locales 2017-2019 fue de 100.000 euros, dándose además la circunstancia de que el artículo 5 de la Ley Foral 18/2016 establece que las aportaciones del Plan de Inversiones Locales son **compatibles** con ayudas procedentes de otros organismos públicos o privados.

- Por lo que se refiere a la Libre Determinación de los Concejos del Valle , con fechas 23 y 28 de enero de 2019, el Ayuntamiento de Aranguren solicitó Informes de adecuación para la inversión “*Urbanización de parcela dotacional para la construcción de un nuevo Colegio Público de Educación Infantil y Primaria en Mutilva*”, con la finalidad de percibir la aportación referida a su Libre Determinación (la asignada al propio Ayuntamiento), así como la Libre Determinación correspondiente a los Concejos de Aranguren, Labiano, Tajonar y Zolina y **complementar así la inversión incluida en el apartado de Programación Local**.

Ésta era la voluntad y la intención de los Concejos en relación con las cuantías que les habían sido asignadas en concepto de Libre Determinación, por lo que resulta evidente que el Ayuntamiento cometió un error al marcar la casilla referida a competencias delegadas, ya que, conforme a lo dispuesto en los artículos 25.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y el apartado 4 de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, nos encontramos ante una competencia claramente municipal y no concejil, razón por la cual la inversión en cuestión fue incluida a nombre del Ayuntamiento en el apartado de Programación Local del Plan de Inversiones Locales.

Se adjuntan las solicitudes del Ayuntamiento de Aranguren en las que puede claramente apreciarse el error cometido.

En este sentido, consta en el expediente Acuerdo de los Concejos en los que ceden los derechos de cobro de las cantidades que les correspondían en concepto de Libre Determinación al Ayuntamiento del Valle, en fecha 19 de febrero de 2019 (consta en el expediente remitido a Intervención General) copia del referido Acuerdo); en el mismo se manifiesta expresamente que la voluntad concejil era que la cantidad que a cada uno de ellos le correspondía por libre determinación en el PIL fuera a complementar la financiación de una obra ya incluida en el apartado de Programación Local a nombre del Ayuntamiento de Aranguren, y a ejecutar durante la vigencia del mismo, lo que, como ya antes hemos señalado, **se permite y contempla expresamente en el artículo 30 de la Ley Foral 18/2016**.

De esta manera los Concejos del Valle contribuían a financiar una obra de gran envergadura (la construcción de un Colegio de Educación Infantil y Primaria en Mutilva), aportando sus asignaciones de libre determinación a la realización de una inversión que además estaba incluida en Programación Local dentro del PIL, y que claramente beneficia y contribuye a la prestación de un servicio tan esencial como el educativo a todos los vecinos del término municipal.

El error en el que incurrió el Ayuntamiento y sus Concejos le llevó a solicitar los mencionados Informes de Adecuación **señalando la casilla correspondiente al ejercicio de “competencias delegadas”**, sin que por parte del Servicio de Infraestructuras Locales se le indicara tal error y se le diera la posibilidad de subsanarlo.

Es un hecho incontrovertido para esta Dirección General, para la Dirección General de Intervención y Contabilidad y para las propias entidades locales interesadas que la urbanización de la parcela dotacional para la construcción de un nuevo colegio es una competencia claramente municipal: en las solicitudes se señala correctamente quién es el solicitante y qué entidad local es la titular de la inversión (Ayuntamiento de Aranguren)

No obstante, se marcó erróneamente la casilla referida a competencias ejercidas por delegación, y de ese error, no fueron las entidades locales advertidas en ningún momento: es más, de la documentación que obra en el expediente se desprende claramente que la inversión en cuestión fue siempre considerada por el Servicio instructor, como no podía ser de otra manera, como titularidad del Ayuntamiento de Aranguren, y así consta en el expediente de Programación Local.

En este sentido, el artículo 33.3 de la Ley Foral 18/2016 expresamente prevé que las solicitudes de abono de las aportaciones de libre determinación para inversiones de las letras C) y D) del número 1 del artículo 30 (financiación de obras ejecutadas con autorización de inicio concedida al amparo del Plan de Inversiones Locales 2009-2012, **obras a ejecutar durante la vigencia del presente Plan de Inversiones** Locales o financiación de cualquier actuación a contabilizar en el capítulo 6 de la clasificación económica del presupuesto de gastos) deberán contar con Informes de adecuación favorables .

Este mismo artículo 33, en su apartado 2, establece que **el Servicio competente de la Dirección General de Administración Local** emitirá dentro del plazo de un mes desde la fecha de presentación de la documentación, Informes sobre la adecuación de la solicitud, y que, si en este plazo no se notifica a la entidad local la adecuación o inadecuación de la misma, o en su caso, un requerimiento de subsanación (regulado en el artículo 34), se entenderá que el pronunciamiento es favorable.

En el presente supuesto, **se emitieron expresamente, por parte del Servicio de Infraestructuras Locales, Informes de adecuación favorables**, con fechas 1 y 13 de febrero de 2019, en los que se hace constar que la inversión **se adecuaba a lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019.** Constan también en el expediente en poder del Departamento de Economía y Hacienda. copias de los referidos Informes.

- Seguidamente, con fecha 19 de febrero de 2019, el Ayuntamiento de Aranguren presentó por Registro General de Gobierno Navarra el Acuerdo de cesión de cobro a su favor, de la cantidad asignada a cada uno de sus Concejales en la resolución 220/2017, de 30 de mayo, del Director General de Administración Local, en concepto de Libre Determinación, tal y como antes hemos señalado.

- A continuación, mediante instancia del Ayuntamiento de Aranguren de fecha 20 de octubre de 2019, se solicitó el abono de las aportaciones de Libre Determinación, adjuntándose al efecto la documentación exigida en la citada Ley Foral y, con fecha 21 de noviembre de 2019, se emiten Informes por parte del Servicio de Infraestructuras Locales en los que se hace constar la presentación de toda la documentación necesaria y el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa, proponiéndose los abonos correspondientes.

- Con fecha 30 de diciembre de 2019, la Intervención Delegada solicita Informe sobre dichos abonos, y, en concreto, sobre la titularidad de las competencias de que se trataba.

- El 20 de febrero de 2020, se emite Informe jurídico dando respuesta a la anterior petición formulada por la Intervención Delegada, referida, como decimos, al aspecto concreto de la delegación competencial: y es entonces, ante la petición de la Intervención Delegada, cuando el expediente es examinado por los Servicios Jurídicos de la Dirección General, analizando la solicitud del Ayuntamiento de Aranguren, y la casilla seleccionada para su actuación. No obstante, nunca se valoró lo señalado ahora por las entidades locales implicadas: que la obra había sido incluida en el apartado de Programación Local, y que la voluntad tanto del ayuntamiento, como de sus concejos, era que las cantidades que a cada uno de ellos les correspondían en el PIL en concepto de Libre Determinación fueran a complementar la financiación de dicha obra.

- El 27 de marzo de 2020, la Intervención Delegada interpone reparo suspensivo, al considerar que “*el Ayuntamiento de Aranguren realizó unas solicitudes que no eran correctas*” y “*que Administración Local realizó un trámite que no era correcto, pero que, evidentemente, es subsanable*”.

- La Dirección General de Administración Local y Despoblación presentó Informe de discrepancia ante la Dirección General de Intervención y Contabilidad, en base a los Informes de la Directora del Servicio de Infraestructuras Locales de fecha 29 de junio de 2020 y de la Directora del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las entidades locales, de fecha 2 de julio de 2020 que ratifica lo informado por la Jefa de Sección de Gestión Local el día 20 de febrero de 2020, defendiendo el derecho al abono de las cantidades en favor de los Concejos, en tanto en cuanto el Ayuntamiento actuó conforme al Informe de adecuación, auténtico acto de trámite decisorio de la continuación del procedimiento, y en la confianza legítima de que su actuar era conforme a Derecho.

-La Dirección General de Intervención y Contabilidad, mediante **Informe de fecha 20 de agosto de 2020**, resolvió la discrepancia a favor del criterio sostenido por la Intervención Delegada, manteniendo la suspensión del abono de las cantidades de Libre determinación a los Concejos de que se trata.

En dicho Informe la Intervención General considera que el Informe de adecuación no era adecuado a Derecho en cuanto que los Concejos no eran competentes para la actuación de que se trataba (urbanización de parcela dotacional para la construcción del Colegio público), si bien señala que existe un vicio de mayor gravedad, pues fue dictado por **órgano manifiestamente incompetente**, de modo que existe una incompetencia jerárquica no subsanable que supone nulidad de pleno derecho, añadiendo que dicho Informe, en cuanto declarativo de derechos, no había sido objeto de fiscalización previa por la Intervención delegada, por lo que existiría omisión de la función interventora.

Por último, el Informe concluye que **no cabe acudir a los principios de buena fe y confianza legítima**, en cuanto que el abono podría producir un perjuicio para los propios Concejos, que podrían haber decidido utilizar las cantidades que a cada uno de ellos le correspondían para destinarlas a actuaciones de su competencia, no habiéndoseles dado la posibilidad de alegar nada al respecto.

**QUINTO. -INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INTERVENCIÓN GENERAL Y CONTABILIDAD DE FECHA 17 DE DICIEMBRE DE 2020.**

No obstante, y tras el dictado del Informe de que se trata y del que se discrepa (de fecha 20 de agosto de 2020), la Dirección General de Intervención y Contabilidad ha emitido otro Informe de Resolución de Discrepancia en relación con otro reparo suspensivo presentado por la Intervención Delegada en esta Dirección General de Administración Local y Despoblación respecto a una propuesta de abono al Ayuntamiento de Unciti de 20.545 euros en concepto de aportación de **Libre Determinación correspondiente al Concejo de Cemboráin. (LD23703-2019)**, en un supuesto de características similares al que nos ocupa.

El reparo suspensivo ha sido levantado por la Dirección General de Intervención y Contabilidad en base a una serie de argumentos distintos y contrarios a los de fecha 20 de agosto de 2020, cambiando motivadamente su criterio, tanto respecto a la posible causa de nulidad por incompetencia jerárquica del Informe de adecuación, como respecto a la confianza legítima generada en las entidades locales afectadas.

En el expediente en cuestión resulta que, con fecha 25 de septiembre de 2019, se solicitó por parte del Ayuntamiento de Unciti el abono de la aportación de Libre Determinación correspondiente al Concejo de Cemboráin, para la obra “*Pavimentación y redes c/La Visitación*”. Esta inversión fue ejecutada durante la vigente del PIL, y, en concreto, fue financiada a través del Plan de Inversiones Financieramente Sostenibles (expedientes: 02143-IFS-19 y 51086-IFS-19, provenientes de la lista de reserva del PIL), y su titular era el Ayuntamiento de Unciti.

**La inversión, de competencia municipal, se realizó en beneficio del Concejo, con la voluntad y consentimiento del mismo** (exactamente igual al supuesto de los Concejos del Valle de Aranguren) habiéndose abonado al Ayuntamiento de Unciti la aportación correspondiente a la Libre Determinación del Concejo de Cemboráin mediante Resolución 727/2020, de 23 de diciembre, una vez levantado el reparo suspensivo al que antes se ha hecho referencia, en base a una serie de argumentos distintos a los esgrimidos por Intervención General en su Informe de fecha 20 de agosto de 2020

En el último Informe de fecha 17 de diciembre de 2020 (**expediente contable 0020000448**), la Dirección General de Intervención y Contabilidad expresamente se desdice de lo señalado en el Informe referido a los Concejos del Valle de Aranguren (LD02300-2019, LD02301-2019, LD02303-2019, LD02307-2019 y LD02308-2019) señalando, entre otras cuestiones y en lo que aquí nos atañe, lo siguiente:

***“Frente a lo mantenido en algún informe anterior suscrito por esta Intervención General, constatamos ahora que lo cierto es que, aunque el art. 32.1.d) de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, atribuye la competencia para el dictado de resoluciones sobre las materias propias de su competencia al Director General del ramo correspondiente, nada impide que otra Ley Foral la excepcione para un caso concreto, al tratarse de norma del mismo rango para una materia determinada.***

***Sucedee en este caso que el art. 33.2 de la Ley Foral 18/2016 dispone que “el Servicio competente de la Dirección General de Administración Local emitirá dentro del***

plazo de un mes desde la fecha de presentación de la documentación, informe sobre la adecuación de la solicitud”.

Y ya se sabe que, según un viejo aforismo latino, “*lex specialis derogat generali*” (la ley especial deroga a la general, vid., por ejemplo, STS de 20 de julio de 2005, recurso núm. 830/1999).

Tampoco el hecho de que el informe de adecuación vaya firmado por una técnica adscrita al Servicio resulta mayor obstáculo para admitir su regularidad. Ciertamente, el art. 8.1 LRJSP dispone que “la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”. Y según el art. 5 LRJSP, “tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”. Y una técnico del Servicio, por muy cualificada que sea su opinión, carece de la condición de órgano administrativo, cualidad que, en este caso, recae en la persona que ocupa la Dirección del Servicio.

Ahora bien, el hecho de que el informe de adecuación, en su condición de acto administrativo, no haya sido dictado por la persona legalmente habilitada para ello, **no lo invalida por completo**, puesto que la incompetencia padecida por el acto administrativo así dictado es de naturaleza jerárquica, lo que no provoca su nulidad absoluta, sino su **simple anulabilidad, que puede ser sanada por la vía de la asunción del acto administrativo por un superior jerárquico de rango suficiente**. En efecto, el art. 47.1.b) LPAC, al hacer relación de los actos nulos de pleno Derecho, incluye “los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”, sin hacer referencia a la incompetencia jerárquica como circunstancia causante de nulidad de pleno Derecho. Por el contrario, la jurisprudencia admite que cuando en un acto administrativo concurre incompetencia de carácter jerárquico la misma se subsane por un superior jerárquico en vía administrativa (vid., entre otras, STS de 17 de septiembre de 1992, recurso núm. 4926/1990). **Aquí, dicha subsanación se produce por elevación,** pues, aun no habiéndose efectuado por la Directora del Servicio como superiora jerárquica inmediata de la técnico emisora del informe, sí que la misma se produce al ser asumido dicho informe de actuación por el Director General competente a través de la propuesta de resolución presentada a fiscalización en este momento (la del pago que se fundamenta en aquél informe de adecuación)”

Procede pues, en consecuencia, **asumir el cambio de criterio motivado** en el Informe de Intervención General de fecha 17 de diciembre de 2020, concluyendo que el Informe de Adecuación de que se trata en el presente supuesto **no adolecía de vicio de nulidad**, sino, a lo sumo, de un **vicio de anulabilidad que fue subsanado** por el superior jerárquico con el dictado de la propuesta de Resolución del Director General de Administración Local y Despoblación que proponía el pago.

La incompetencia jerárquica que llevó a concluir la nulidad del Informe de adecuación no existió, como bien ha señalado este último Informe de la Intervención General: la Ley Foral 18/2016 expresamente establece que el Informe de adecuación se realiza por el **Servicio de Infraestructuras locales**, y el hecho de que lo firmara un técnico y no la Directora del Servicio, quedó subsanado por elevación una vez que el Director General de Administración Local y Despoblación, superior jerárquico, realizó la propuesta de abono a los Concejos, que fue objeto de reparo suspensivo por la Intervención Delegada.

Pero es que, además, el Informe de fiscalización de fecha 17 de diciembre de 2020, toma en consideración, por su carácter “**fundamental**”, la emisión por parte del Servicio de Infraestructuras Locales de un **Informe de adecuación emitido en sentido favorable:**

Así, dice literalmente, lo siguiente:

*“No obstante todo lo que se ha dicho hasta aquí, resulta fundamental la toma en consideración del informe de adecuación emitido en sentido favorable por el Servicio competente del Departamento de Cohesión Territorial el 5 de marzo de 2019 ante “la solicitud presentada por el AYUNTAMIENTO DE UNCITI en relación con la inversión denominada “Adecuación de calles” que pretende acometer con la aportación de Libre Determinación del Plan de Inversiones Locales para el período 2017-2019”, refiriéndose a la aportación del Concejo de Cemboráin que es objeto de examen en este informe de resolución de discrepancia. Pues bien, contando con la **cobertura del informe favorable de adecuación**, el Ayuntamiento de Unciti **ejecuta las obras** y es ahora, en el momento del abono, cuando surgen dudas sobre la adecuación a Derecho de la actuación llevada a cabo hasta aquí. Es fundamental la constatación de que el Ayuntamiento **ha actuado en todo momento guiado por el criterio de la Administración, manifestado en el informe de adecuación, en el que no se vio obstáculo alguno para la ejecución y financiación de las obras conforme a la solicitud formulada.** Negar en este momento el abono al Ayuntamiento supondría **defraudar la expectativa razonablemente creada en él por la actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de la que cabía deducir una resolución favorable a sus intereses:** la de la financiación de la obra ejecutada con la cantidad asignada en la modalidad de Libre Determinación al Concejo de Cemboráin. Las dudas interpretativas ahora puestas de manifiesto no son imputables en modo alguno al Ayuntamiento de Unciti, que en todo momento ha actuado de conformidad con lo que la Administración le ha ido indicando. Y con base en ello, el Ayuntamiento inicia las obras tras el informe de adecuación favorable y antes de formular la solicitud de pago. Cabe preguntarse incluso si el Ayuntamiento hubiera seguido adelante con la obra si se le hubiera denegado en el momento oportuno la posibilidad que se le abrió a través del informe de adecuación favorable al que hemos hecho alusión, con lo que **resultaría ilegítimo causarle ahora un quebranto económico por un cambio de criterio en la interpretación de la norma no manifestado a su debido tiempo con la emisión del informe de adecuación**”*

La simple lectura de este apartado del Informe de resolución de discrepancia, en el que se analiza la naturaleza, consecuencias y efectos, de la emisión de Informe de adecuación favorable, basta para concluir su similitud con el expediente cuya discrepancia se eleva a Gobierno y la aplicación al mismo de sus consideraciones, asumiendo el cambio de criterio que Intervención General realiza de forma motivada y conforme a Derecho.

En este sentido, ha quedado acreditado de forma inequívoca en el expediente que la voluntad de los Concejos era la de que las cuantías que se les habían asignado en concepto de Libre Determinación se destinaran a complementar la financiación de una obra a ejecutar durante la vigencia del PIL, que no era otra que la Inversión de Programación Local “Urbanización de parcela dotacional para la construcción de un nuevo Colegio Público de Educación Infantil y Primaria en Mutilva”, al ser ésta una inversión que beneficia claramente a todos los escolares de cada Concejo que puede

acudir a dicho Centro Escolar, y, en general, a todos los vecinos del Ayuntamiento independientemente del Concejo en el que residan, dentro siempre del mismo término municipal.

Así queda probado en base a los documentos obrantes en el expediente, referidos a la cesión de los derechos de cobro en favor del Ayuntamiento en fecha 19 de febrero de 2020, y así ha sido ahora corroborado por los diferentes Acuerdos que han adoptado los Concejos del Valle en sesiones celebradas los días 19 y 20 de enero de 2021, y el propio Ayuntamiento mediante Acuerdo del Pleno de fecha 26 de enero de 2021 y que se han remitido a esta Dirección General de Administración Local y Despoblación, aportando así al expediente nuevos elementos de juicio que han de ser tenidos en consideración.

Ni el Ayuntamiento advirtió el error cometido en la solicitud, ni tampoco lo hicieron los servicios técnicos de la Dirección General, que informaron favorablemente la adecuación de la actuación, lo que llevó a la entidad local a seguir el criterio de la Administración manifestado en dicho Informe, en el que no se vio obstáculo alguno para la ejecución y financiación de las obras conforme a la solicitud formulada.

Denegar el abono, como señala ahora Intervención General (en su Informe de 17 de diciembre de 2020), supondría defraudar la expectativa razonablemente creada tanto en los Concejos como en el Ayuntamiento por la actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de la que cabía deducir una resolución favorable a sus intereses: la de la cofinanciación de la obra ejecutada en el apartado de Programación Local con la cantidad asignada en la modalidad de Libre Determinación a los Concejos del Valle de Aranguren de que se trata.

El Ayuntamiento de Aranguren actuó en todo momento de conformidad con lo que la Administración le indicó concediéndole el denominado Informe de Adecuación y siguiendo las instrucciones del órgano instructor, por lo que, con los argumentos del Informe de Intervención General de fecha 17 de diciembre de 2020, resultaría ilegítimo causar ahora al Ayuntamiento de Aranguren y a los Concejos de Aranguren, Labiano, Tajonar y Zolina un quebranto económico por un error en la solicitud del Ayuntamiento de Aranguren cuya subsanación nunca le fue requerida

## **SEXTO. -OTRO PRECEDENTE ADMINISTRATIVO SIMILAR**

Además de la fiscalización favorable del expediente del **Concejo de Cemboráin** anteriormente analizado, existe, al menos, otro precedente administrativo a tener en consideración, y, en concreto, un expediente de características idénticas a los que nos ocupan y que ni siquiera fue objeto de reparo suspensivo por la Intervención Delegada en esta Dirección General, que lo fiscalizó favorablemente en su momento.

Se trata del Expediente LD23706-2019 del **Concejo de Zabalceta**

El 25 de septiembre de 2019 el Ayuntamiento de Unciti presentó una solicitud de abono de la Libre Determinación del Concejo de Zabalceta, para la obra de Pavimentación con redes en calles de Zabalceta. Esta inversión también estaba financiada a través del Plan de Inversiones financieramente Sostenibles, expedientes: 02144-IFS-19 y 51087-IFS-19, es decir, era una obra a ejecutar durante la vigencia del Plan de Inversiones Locales, y su titular era el Ayuntamiento de Unciti. La inversión, de competencia municipal, se realizó en beneficio del Concejo, porque ésta fue su voluntad expresamente

manifestada, y se abonó al Ayuntamiento de Unciti la aportación correspondiente a la Libre Determinación de dicho Concejo.

Este expediente fue fiscalizado favorablemente por la misma Intervención Delegada de Hacienda, abonándose la correspondiente aportación al Ayuntamiento de Unciti .

Como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de marzo de 2009, en relación con la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/2003 “el principio de igualdad en la aplicación de la Ley impide que un mismo órgano modifique arbitrariamente *sus decisiones en casos sustancialmente iguales y que, si pretende apartarse del precedente, debe aportar justificación suficiente, exponiendo las razones que le han conducido a formular su cambio de criterio*”.

Cumpliendo con lo señalado por los Tribunales, la Dirección General de Intervención y Contabilidad ha modificado su criterio de forma motivada, en su Informe de fecha 17 de diciembre de 2020: es por ello que la suspensión que todavía persiste respecto al abono de la Libre Determinación de los Concejos del Valle de Aranguren debe levantarse, ateniéndose al cambio de criterio operado, a los nuevos elementos de juicio acreditados en el expediente, y a los argumentos jurídicos esgrimidos en el cuerpo del presente Informe.

EN CONSECUENCIA, por todas las razones anteriormente expuestas, y conforme al artículo 102 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra, se han remitido los expedientes al Departamento de Economía y Hacienda, y se solicita se sometan al Gobierno de Navarra a efectos de la adopción de la resolución definitiva.

Pamplona, a la fecha de la firma digital

LA DIRECTORA DEL SERVICIO DE  
ASESORAMIENTO JURÍDICO Y  
COOPERACIÓN CON LAS  
ENTIDADES LOCALES

RODRIGUEZ  
HIDALGO ANA -  
[REDACTED]

Firmado digitalmente por  
RODRIGUEZ HIDALGO ANA -  
[REDACTED]  
Fecha: 2021.05.12 12:27:33  
+02'00'

Ana Rodríguez Hidalgo

LA DIRECTORA DEL SERVICIO DE  
INFRAESTRUCTURAS LOCALES

TOLEDANO  
MONTOYA CRISTINA -  
[REDACTED]

Firmado digitalmente por  
TOLEDANO MONTOYA  
CRISTINA - DNI [REDACTED]  
Fecha: 2021.05.12 13:19:21  
+02'00'

Cristina Toledano Montoya

EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL  
Y DESPOBLACIÓN

Firmado digitalmente por  
RODRIGUEZ GOMEZ JESUS MARIA  
- DNI [REDACTED]  
Fecha: 2021.05.12 14:57:56 +02'00'

Jesús María Rodríguez Gómez