



Informe relativo al Informe de resolución de Discrepancia de la Intervención General sobre el expediente contable 350004834 (abono a la ANARASD del segundo anticipo de subvención para apoyo a la estructura de la Delegación Saharaui en Navarra).

Con fecha 19 de noviembre de 2021, el Director General de Intervención emite un informe de resolución de discrepancia a favor del criterio del Interventor Delegado en el Departamento de Derechos sociales derivado del reparo suspensivo formulado por éste en relación con la propuesta de resolución de abono de 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. Asimismo, considera que debería iniciarse un procedimiento de reintegro de las cantidades ya abonadas más los correspondientes intereses de demora.

Con el máximo respeto a la Intervención y su función fiscalizadora, así como con el agradecimiento a las observaciones que realiza que permitirán mejorar el fomento de actuaciones por parte de esta Dirección General a través de los diferentes instrumentos de subvención; se emite el presente informe.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con carácter previo se ha de señalar que este expediente contable forma parte del conjunto de actos administrativos que conforman la subvención nominativa otorgada a la mencionada asociación y con la finalidad anteriormente señalada que se compone de:

- a) Autorización de gasto: Resolución 42E/2021, de 17 de febrero, del Director General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo, por la que se autoriza un gasto de 20.000,00 euros para subvencionar a la Asociación Navarra de Amigos y Amigas de la RASD (ANARASD) RASD Adiskidantzarako Nafar Elkartea, el apoyo a la estructura de la Delegación Saharaui en Navarra durante el año 2021.
- b) Concesión de subvención y aprobación del Convenio: 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. Este Convenio es suscrito por Departamento de Derechos Sociales, la Asociación Navarra de Amigos y Amigas de la RASD (ANARASD)-RASD Adiskidantzarako Nafar Elkartea y la Delegación Saharaui en Navarra.
- a) Abono anticipado de la primera parte de la subvención: Resolución 152E/2021, de 3 de mayo, del Director General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo, por la que se abona la cantidad de 10.000 euros a la Asociación Navarra de Amigos y Amigas de la RASD (ANARASD) RASD Adiskidantzarako Nafar Elkartea, en concepto de anticipo de la subvención otorgada para apoyar la estructura de la Delegación Saharaui en Navarra durante el año 2021.

Todos y cada uno de estos actos han contado con la CONFORMIDAD de la Intervención Delegada.

SEGUNDO.- Asimismo, cabe indicar que esta subvención nominativa se inicia en el año 2016 a través de una enmienda presupuestaria presentada por diversos grupos parlamentarios y que en un principio fue formulada para que se otorgase directamente a la delegación saharai de Navarra la subvención nominativa, pero advertidos de la ausencia de personalidad jurídica propia de esta delegación¹ optaron por la intermediación de ANARASD.

Los expedientes de subvención anual siempre han contado con los siguientes actos administrativos:

- a) Autorización de gasto mediante Resolución de la persona que ostenta la Dirección General competente.
- b) Concesión de subvención y aprobación del Convenio mediante Resolución de la persona que ostenta la Dirección General competente.
- b) Abono anticipado de la primera parte de la subvención mediante Resolución de la persona que ostenta la Dirección General competente
- c) Abono de la segunda parte de la subvención previa justificación técnica y económica de la primera parte de la subvención mediante Resolución de la persona que ostenta la Dirección General competente.
- d) Cierre del expediente tras la revisión de la justificación técnica y económica de la segunda parte de la subvención mediante Resolución de la persona que ostenta la Dirección General competente.

Todos estos actos han contado con la conformidad de la Intervención Delegada. Es decir, desde la primera subvención del año 2016 hasta la actualidad la Intervención Delegada ha fiscalizado 28 veces esta subvención sin objetar nada en ninguno de los expedientes contables; y en particular ha dado su conformidad a la justificación técnica y económica en un total de 20 ocasiones sin objetar nada en contra por lo que tanto este Departamento, como sobre todo la entidad beneficiaria de la subvención ha considerado correcto el modo de proceder en la gestión y justificación de la misma.

TERCERO. - En 2019, y fruto de la responsabilidad de velar por el correcto uso de los fondos públicos, la asociación ANARASD puso en conocimiento de este departamento unas supuestas irregularidades por parte de una de las personas que integraban la Delegación saharai en Navarra. Este Departamento puso en conocimiento de las autoridades del Frente Polisario las mismas. A consecuencia de todo ello, fue destituida la persona implicada, se nombró nuevo delegado y se llevó a cabo un expediente de reintegro, que igualmente fue en su día fiscalizado por la Intervención delegada.

CUARTO. – Con fecha 21 de noviembre de 2016 se firmó un “Protocolo de Colaboración” entre el Gobierno de Navarra y el Frente Polisario, de expresión de solidaridad de las Instituciones de Navarra con el pueblo saharai en los campos de refugiados de Tindouf (Argelia) y en los territorios del Sahara Occidental bajo la autoridad del Frente Polisario. En su cláusula segunda se recogen las prioridades y planes operativos a realizar de manera conjunta, entre las que se encuentra el apoyo a la estructura de la Delegación Saharai en la Comunidad Foral de Navarra. En su cláusula cuarta, se establece una comisión mixta paritaria compuesta por cuatro personas;

¹ La única representación del pueblo saharai refugiado que tiene personalidad jurídica en España es la “Delegación del Frente Polisario para España”. Los grupos parlamentarios consideraron no idóneo la subvención nominativa a esta entidad.

habiéndose designado por parte del Frente Polisario a sus dos delegados en Navarra (Lehebib Abderrahaman Didi con DNI 48720579R y Mohamed Abdalahe Ragani con DNI 18454110Z).

CINCO. – El Informe de resolución de discrepancias recoge en su apartado de ANTECEDENTES la opinión de la Intervención Delegada sobre el expediente sometido a su conformidad. Solo se valorarán las cuestiones que la Intervención General recoge en su apartado de COSNIDERACIONES puntos 2 y siguientes, al entender que solo son éstos el objeto de análisis del informe de discrepancias.

VALORACIÓN

Primero. - En el punto 2 (sobre la justificación habida en el presente caso) de las CONSIDERACIONES del informe de resolución de discrepancia se menciona que

“[...] la única justificación obrante en 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”.

Tal afirmación y sus consecuencias, no pueden ser admitidas ya que tal y como consta en el expediente con fecha 8 de julio de 2021 la mencionada Asociación, presentó en la oficina de registro O00018788 Registro General Electrónico de Gobierno de Navarra, con nº de registro 2021/746392, la justificación técnica y económica de la actividad realizada durante el año 2021 correspondiente al anticipo de subvención del primer plazo de la subvención. La documentación se compone del informe técnico (19 páginas) en el que constan todas y cada una de las actividades realizadas por los dos delegados saharauis en Navarra en sus funciones de información, sensibilización, coordinación y representación; y económico (listado de gastos, declaración responsable, copias de los recibos de entrega y copia de los cheques bancarios correspondientes). De la presentación de esta documentación se deja constancia en el informe del Servicio de fecha 15 de julio de 2021 por el que se propone el abono del segundo plazo de la subvención.

Asimismo, tal y como se indica la entrega del dinero objeto de la subvención se hace a dos personas y no a la Delegación Saharaui; a estos efectos hay que señalar que la delegación saharauí en Navarra no tiene personalidad jurídica, por tanto, la entrega solo se puede hacer a las personas que componen esta delegación, que son el delegado y el subdelegado.

Es preciso hacer constar que el delegado (Lehebib Abderrahaman Didi con DNI 48720579R) es quien firmó el convenio suscrito entre el Departamento de Derechos Sociales, la Asociación ANARASD y la Delegación Saharaui; y suscribe expresamente el mismo “en representación de la Delegación Saharaui en Navarra”, tal y como consta en el expediente.

Por su parte la otra persona es el subdelegado (Mohamed Abdalahe Ragani con DNI 18454110Z) que forma al igual el delegado parte de la comisión mixta de seguimiento del Protocolo de Colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Frente Polisario; por lo que son dos personas suficientemente acreditadas ante la administración para recibir en representación de la delegación saharauí los fondos objeto de la subvención.

Una última aclaración es la relativa a la nacionalidad de los dos delegados, ambos tienen nacionalidad española en tanto que cuando nacieron eran ciudadanos españoles ya que el Sahara Occidental era una colonia española, y siendo el proceso de descolonización no finalizado el origen del conflicto existente en la zona siendo en la actualidad ambos refugiados en los Campamentos de refugiados saharauíes en Tindouf (Argelia), manteniendo la nacionalidad española.

En definitiva, hacer entrega de los fondos a la delegación saharauí (sin personalidad jurídica) solo es posible abonando las cuantías a sus representantes acreditados suficientemente ante la Administración.

Por lo que todo ello desacredita la afirmación del informe de resolución de discrepancia de que *“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”* representan un incumplimiento de las condiciones impuestas en el convenio.

Segundo. - En el punto 3 (Sobre la beneficiaria de la subvención y el cumplimiento de la finalidad perseguida a través de las subvenciones) de las CONSIDERACIONES del informe de resolución de discrepancia se menciona que

“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”.

Por lo que concluye que *“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)”.*

Pues bien, ante esto se ha de mencionar que el objeto de la subvención tal y como recoge el Convenio de 26 de abril de 2021 es *“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”*, y si bien es cierto como se ha indicado en el antecedente SEGUNDO de este informe que, si la delegación saharauí hubiera tenido personalidad jurídica propia, la voluntad parlamentaria de apoyar a la delegación se habría configurado como una subvención nominativa a ésta; la beneficiaria de la subvención debe cumplir con el objeto de apoyar a la delegación, y eso se expresa, por una parte en la transferencia de fondos para las actividades de la delegación, pero también en el seguimiento de las actividades que desde esta delegación se realizan (prueba de ello está el ejemplo mencionado en el Antecedente TERCERO de este informe), la redacción de los informes técnicos de actividades y la propia colaboración

en las actividades tal y como se desprende de los informes técnicos presentados incluido el del día 8 de julio de 2021.

En definitiva, la beneficiaria de la subvención ha cumplido con el objeto de la subvención, como ha sido reconocido tanto en los informes parciales de justificación como en los informes finales de los cinco años precedentes. Y en consecuencia no es admisible la conclusión de que es una subvención que no se acomoda a las exigencias legales.

Tercero. - En el punto 4 (Sobre los gastos subvencionables y la justificación del gasto) de las CONSIDERACIONES del informe de resolución de discrepancia se hace una referencia a la opinión de la Intervención Delegada a cerca de la justificación por módulos, pero no motiva la aceptación de esta opinión, sino que además indica que “hay unas deficiencias más profundas” como que la beneficiaria no ha incurrido en gasto alguno, y que por tanto “ya que lo que hace es transferir el dinero a los “personas finalmente receptoras de las cantidades”, difícilmente puede admitirse la justificación del gastos a través de módulos”.

Pues bien, según la opinión de la Intervención Delegada, y corroborada por la Intervención General, el método de justificación utilizado incumple la exigencia del art. 76 del Reglamento General de la Ley General de Subvenciones “ya que no se mide la actividad en unidades físicas ni se justifica una referencia de valor de mercado”; sobre esto en el informe propuesta para la aprobación de la subvención y del convenio se dice lo siguientes:

A efectos de justificación, se propone la justificación acreditándola mediante módulos (art. 27.1 de la Ley Foral de Subvenciones). Para el establecimiento del módulo se presenta el siguiente estudio económico:

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 poder realizar sus funciones, pero dada la situación de éstas 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 ello 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 830,00 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.

Es obvio que existen mayores gastos, pero la subvención no llega a cubrirlos (materiales de sensibilización, desplazamientos por Navarra, etc.)

Es decir, la unidad física es “euros por mes y persona” y como valor de mercado se hace una aproximación al SMI.

La Intervención Delegada dio su conformidad a esta unidad y su valor de mercado en el mencionado informe, por lo que se trasladó a las bases reguladoras recogidas en el Convenio, que evidentemente también fueron fiscalizadas por la intervención delegadas.

En definitiva, el informe pone en cuestión la pertinencia de la justificación por módulos que el convenio de 26 de abril de 2021 establece (*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 – Cláusula Tercera punto 1*) y que la

entidad beneficiaria aun cumpliendo con la obligación de abonar las cuantías a mes vencido a los delegados saharauí (también Cláusula Tercera punto 1) haya incurrido en gasto alguno.

Poner en cuestión en este acto administrativo (pago de la segunda anualidad) el sistema de justificación por módulos que ha sido incluido en el convenio y que contó con la conformidad de la intervención delegada tanto en la presente subvención como en la de los cinco años anteriores, deja indefensa a la beneficiaria que aun cumpliendo estrictamente con las obligaciones y condiciones del convenio no puede retrotraerse a una nueva condición que es la justificación mediante cuenta justificativa que sería la consecuencia directa y no expresada por la intervención de no aceptar el método de justificación por módulos. La pretensión de anular y retrotraer el sistema de justificación puede originar una pérdida patrimonial a la entidad beneficiaria cuyas consecuencias pueda ser la exigencia de reparación del daño causado por parte de la administración.

Cuarto. - En el punto 5 (Sobre las consecuencias derivadas de la denominación de partida nominativa) de las CONSIDERACIONES del informe de resolución de discrepancia se concluye que

“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”

Estas afirmaciones parten de la no adecuación del convenio y de la posterior justificación a la Ley Foral de Subvenciones, no se motiva tal afirmación salvo que se quiera hacer referencia a los apartados anteriores: apartado 2 del informe de resolución de discrepancia, se ha cumplido con la exigencia de presentar y validar la justificación económica y técnica; apartado 3, la beneficiaria ha cumplido con el objeto de la subvención; y apartado 4, la beneficiaria ha justificado por módulos el gasto realizado de conformidad con lo convenido con la administración, sistema aceptado y fiscalizado por la intervención. Por tanto, salvo que se considere inadecuada la justificación por módulos, y esto debería haberse objetado en el expediente de aprobación de la subvención y del convenio por la indefensión que a posteriori genera, y por ello solo puede ser posible subsanándolo para nuevas subvenciones, pero no en el expediente actual, lo demás no conlleva incumplimiento alguno de la LFS.

Por todo ello, se considera oportuno cumplir con la obligación de abono de la subvención. Alternativamente se propone denunciar el convenio unilateralmente, validar la justificación técnica y económica presentada y poner fin a la subvención.

Pamplona, 3 de diciembre de 2021

El Director General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo

CARBONERO
MARTINEZ ANDRES
JOAQUIN - DNI

██████████

Firmado digitalmente por
CARBONERO MARTINEZ ANDRES
JOAQUIN - DNI ██████████
Fecha: 2021.12.03 13:01:49
+01'00'