



INFORME DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA

Expediente contable 0020000442

Se han recibido en esta Intervención General escritos de discrepancia formulados por la Directora del Servicio de Infraestructuras Locales y por la Jefa de la Sección de Gestión Local con el visto bueno de la Directora del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales los días 29 de junio y 2 de julio de 2020 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 la Interventora Delegada en el Departamento de Cohesión Territorial el 27 de marzo de 2020 en relación con propuesta de resolución del Director General de Administración Local y Despoblación, por la que se abonan al Ayuntamiento de Aranguren 32.081,88 €, en concepto de aportación de libre determinación correspondiente al Concejo de Tajonar.

ANTECEDENTES

Promovida por el órgano competente propuesta de resolución del Director General de Administración Local y Despoblación, por la que se abonan al Ayuntamiento de Aranguren 32.081,88 €, en concepto de aportación de libre determinación correspondiente al Concejo de Tajonar, la Interventora Delegada en el Departamento de Cohesión Territorial formula reparo en el que viene a señalar que la competencia para la ejecución de la inversión objeto de financiación es del Ayuntamiento de Aranguren y no de los Concejos que lo integran, de modo que solo se puede financiar con aportaciones correspondientes al Ayuntamiento y no con las de los Concejos; que al reconocerse al informe de adecuación la condición de acto administrativo, se constata que ni tiene la forma adecuada, ni está firmado por órgano competente, ni constan en el mismo los recursos susceptibles de ser interpuestos frente a él, ni se fiscaliza previamente, por lo que no concurren en dicho documento las condiciones mínimas para poder considerarlo como un acto administrativo regular; que la invocación de los principios de buena fe y confianza legítima y la concurrencia de una eventual responsabilidad patrimonial de la Administración no constituye justificación suficiente frente a la ilegalidad detectada en el expediente. Ello justifica, por tanto, a juicio de la Intervención Delegada la suspensión de la tramitación del expediente.

Por su parte, la Directora del Servicio de Infraestructuras Locales emite informe de discrepancia frente al reparo formulado por la Intervención Delegada, mientras que la Jefa de la Sección de Gestión Local, con el visto bueno de la Directora del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales, se remite al informe jurídico emitido el 20 de febrero de 2020, que obra en el expediente. En el primero de ellos se indica lo siguiente: que el informe de adecuación fue objeto de notificación a la entidad local destinataria de la aportación a través del portal de notificaciones existente en Extr@; que el análisis y la conclusión de la adecuación de la inversión propuesta por la entidad local a la norma se efectúa por personal técnico competente del Servicio de Infraestructuras; que como consecuencia de la emisión y notificación de informe de adecuación



favorable, el Ayuntamiento de Aranguren presentó en tiempo y forma toda la documentación requerida para el abono de la cantidad asignada al Concejo de Tajonar. Por su parte, el informe jurídico señalado anteriormente expone que el informe de adecuación de la solicitud tiene la naturaleza indiscutible de acto administrativo esencial dentro del procedimiento administrativo previsto para la gestión de la modalidad de libre determinación del Plan de Inversiones Locales; que el informe de adecuación favorable que obra en el expediente, en tanto que contiene un acto declarativo de derechos, solo puede ser objeto de revisión si quedara acreditada la concurrencia de alguno de los vicios de nulidad o anulabilidad previstos en la normativa procedimental de régimen común, pero, entretanto, dicho informe ha sido dictado y es, hoy por hoy, válido; que los Concejos integrados en el Ayuntamiento de Aranguren carecían de competencia para la ejecución de la inversión financiada a través de la aportación procedente de la modalidad Libre Determinación, por lo que los informes de adecuación emitidos en su momento no fueron correctos; que, no obstante, una vez ejecutada la inversión, hay que tener presentes los principios de buena fe y confianza legítima que deben presidir las relaciones entre la Administración y los ciudadanos (y, por ende, las que rigen entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales de Navarra), así como la posibilidad de que concurra responsabilidad patrimonial de la Administración; que resultando atribuible única y exclusivamente a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el error de derecho detectado en el expediente y en vista de que, de no procederse al abono de la aportación, ello podría dar lugar a un perjuicio económico susceptible de exigirse por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, parece lo más adecuado efectuar el abono correspondiente, al amparo del principio de economía procesal. Por todo ello, consideran uno y otro informe que debe continuarse con la tramitación del expediente.

A la vista del reparo y de los escritos de discrepancia presentados por el órgano gestor frente al mismo esta Intervención General formula las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Sobre la competencia de los Concejos para la ejecución de la actuación que pretende financiar a través de aportación de libre determinación que les corresponde en el Plan de Inversiones Locales 2017-2019.

Compartimos plenamente en este punto la argumentación ofrecida en informe jurídico elaborado por el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales el 20 de febrero de 2020, hasta el punto de que nos limitaremos a transcribir aquí aquella parte del contenido que interesa a estos efectos:

“Surgen en estos momentos dudas respecto a la adecuación de esta inversión a lo exigido en la Ley Foral reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019, puesto que en estos expedientes el Ayuntamiento de Aranguren está actuando por delegación de los Concejos y, en todo caso, sólo es posible actuar por delegación en lo que se refiere a las competencias efectivamente delegadas por ellos, que no pueden ser otras que las reguladas en el artículo 39 de la Ley Foral de Administración Local de Navarra:

a) La administración y conservación de su patrimonio, así como la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización.



b) La conservación, mantenimiento y vigilancia de los caminos rurales de su término y de los demás bienes de uso y de servicios públicos de interés exclusivo del Concejo.

c) El otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento.

d) Limpieza viaria.

e) Alumbrado público.

f) Conservación y mantenimiento de cementerios.

g) Archivo concejil.

h) Fiestas locales.

Frente a esto, ha de tenerse en cuenta que el artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local establece como competencia de los Municipios "Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial".

Por otra parte, el apartado 4 de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone que los municipios cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.

De todo lo anterior, deriva la falta de competencia de los Concejos en lo que se refiere a la ejecución de la inversión "Urbanización de parcela dotacional para la construcción de un nuevo Colegio Público de Educación Infantil y Primaria en Mutilva", por lo que ha de concluirse que los informes de adecuación emitidos en su momento por el Servicio de Infraestructuras Locales no fueron correctos".

No hay duda, pues, de que el informe de adecuación que obra en el expediente objeto de examen es contrario a Derecho.

2. Sobre la naturaleza del informe de adecuación.

En el marco del procedimiento para la gestión la modalidad "Libre determinación" del Plan de Inversiones Locales 2017-2019, el art. 33.2 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, 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. 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, se entenderá que el pronunciamiento es favorable".



A pesar de su denominación como “informe”, coincidimos plenamente con el informe jurídico de 20 de febrero de 2020 en que el mismo tiene naturaleza de acto administrativo y, además, de acto administrativo decisorio, lo que lo aleja claramente de su consideración como informe. Decimos que se trata de un acto administrativo decisorio porque, por un lado, en caso de no pronunciarse la Administración en el plazo de un mes, el efecto previsto es el del silencio administrativo positivo o estimatorio y, en segundo lugar, porque es de dicho informe del que depende única y exclusivamente el abono de las aportaciones de libre determinación, sin que se prevea otro acto decisorio apoyado en dicho informe (vid. art. 33.3 de la Ley Foral 18/2016).

Esta cuestión de la naturaleza jurídica del llamado informe de adecuación resulta fundamental, pues si se tratase de un auténtico informe estaría cumpliendo única y exclusivamente una función consultiva, pero no es el caso porque el contenido del citado informe es decisorio hasta el punto de que de él y sólo de él (de su pronunciamiento favorable, más bien) depende que pueda continuarse la tramitación del expediente con el abono de la aportación de libre determinación.

Como el propio informe de 20 de febrero de 2020 afirma, *“en consecuencia, ha de concluirse que los actos expresos o presuntos que dan respuesta a estas solicitudes de las entidades locales, son actos que reconocen unos derechos en favor de esas entidades; que no son otros que el derecho a ejecutar la inversión solicitada (si la misma no está ejecutada con carácter previo) y el consiguiente derecho a solicitar el abono de la aportación correspondiente a la ejecución de dicha inversión y a percibir el mismo siempre que se aporte toda la documentación exigida en la normativa para justificar dicha ejecución”*, tras haberlo calificado *“un acto administrativo esencial (...) que reconoce que la inversión solicitada se acomoda a los requisitos exigidos en la normativa”*.

3. Sobre la forma y demás requisitos requeridos para el dictado regular de un acto administrativo decisorio.

Una vez se ha concluido que desde el punto de vista teórico y formal el informe de adecuación no es un informe sino un acto administrativo decisorio o resolutorio, hemos de determinar si el que es objeto de nuestro examen reúne las condiciones para poder ser considerado como tal.

Y así, en primer lugar, al tratarse de un acto administrativo decisorio o resolutorio (que, como se acaba de indicar, produce el efecto de reconocer que la inversión a la que se vincula la financiación solicitada se acomoda a los requisitos exigidos en la normativa, con lo que hay una auténtica resolución sobre la cuestión que permite acceder al abono de la aportación de libre determinación, generando un auténtico derecho a favor de sus destinatarios), el mismo debió ser dictado por el Director General de Administración Local y Despoblación, conforme a lo dispuesto en 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.

En efecto: un técnico, por muy cualificado que sea, carece legalmente de facultades para decidir en última instancia por sí mismo sobre la adecuación del expediente a la normativa vigente; todo lo más que podría



hacer es proponer la adecuación o inadecuación de la solicitud a dicha normativa, en el marco de su función consultiva o propositiva, correspondiendo la decisión última al órgano resolutorio legalmente establecido.

Y salvo que la normativa sectorial de que se trate establezca cosa distinta, el único órgano facultado para dictar actos administrativos de carácter resolutorio o decisorio es el Director General competente por razón de la materia. En nuestro caso, al no establecer la Ley Foral 18/2016 nada en particular con respecto a la competencia para el dictado del denominado “informe de adecuación” y una vez se ha concluido que nos hallamos en presencia de un acto administrativo de contenido decisorio o resolutorio, la competencia para su dictado ha de quedar atribuida al Director General, conforme a lo dispuesto en el art. 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.

Por otro lado, la lectura del propio informe no conduce a la conclusión de que se trate de un acto administrativo decisorio o resolutorio sino de un auténtico informe que parecería requerir de un posterior acto decisorio (“*el Técnico firmante, adscrito al Servicio de Infraestructuras Locales de la Dirección General de Administración Local, INFORMA que dicha inversión se adecua a lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre*”). Quiere decirse con ello que desde el punto de vista de la apariencia jurídica, nadie (esto es, ni un lector lego en Derecho e incluso tampoco el versado en la ciencia jurídica que desconozca los entresijos de la cuestión, que han sido desentrañados en una consideración anterior) afirmarí que estamos en presencia de un acto administrativo decisorio o resolutorio. Este dato resulta fundamental, pues para iniciar un procedimiento de revisión frente a un acto administrativo hemos de estar en presencia de una actuación que tenga una mínima apariencia de acto administrativo decisorio o resolutorio, cualidad de la que carece por completo el informe de adecuación del caso.

Es más, el informe de adecuación carece de pie de recurso y no hay constancia fehaciente de la notificación a la que se alude en los informes de discrepancia. En efecto: para que exista la notificación no basta con que en la aplicación Extr@ aparezca una fecha de notificación sino que ha de tenerse constancia fehaciente de la misma. Pues bien: si pinchamos en la fecha de notificación que aparece reflejada en Extr@ para este expediente, nos aparece una nueva pantalla en la que se indica que no se encuentra la notificación especificada. No obstante, es seguro que habría una comunicación del resultado del informe a su destinataria siquiera de carácter informal, pues en caso contrario la entidad local no habría seguido adelante con el procedimiento hasta solicitar el abono de la aportación de libre determinación.

En fin, que el informe de adecuación del caso carece de los requisitos mínimos para poder considerar que tiene la apariencia de un acto administrativo decisorio, por lo que, ante la inexistencia de un acto administrativo de tales características, ni siquiera sería preciso el inicio de un procedimiento de revisión de los previstos en el art. 106 y ss. LPAC.



4. Análisis de otra hipótesis: ¿y si el informe de adecuación fuera un auténtico acto administrativo decisorio susceptible de ser considerado con apariencia de tal?

Contemplemos ahora la hipótesis defendida por el órgano gestor en el sentido de que el informe de adecuación es un auténtico acto administrativo que ha generado unos derechos en su destinataria, de tal modo que para su expulsión del mundo jurídico resultaría preciso el abordaje de un procedimiento de revisión de actos administrativos.

En el caso de que así fuera, coincidiríamos también con el órgano gestor en que se trataría de *“un acto administrativo esencial en el procedimiento administrativo regulado en la normativa para la Libre Determinación”* que reconoce *“unos derechos en favor de dichas entidades; que no son otros que el derecho a ejecutar la inversión solicitada (si la misma no se ejecuta con carácter previo) y el consiguiente derecho a solicitar el abono de la aportación correspondiente a la ejecución de dicha inversión y a percibir el mismo siempre que se aporte toda la documentación exigida en la normativa para justificar dicha ejecución”*.

Pues bien: si se reconociese que para la entidad destinataria de la aportación el dictado de ese informe de adecuación genera el derecho a solicitar el abono de la misma, ello supondría que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra estaría contrayendo simultáneamente con la emisión de ese informe una obligación de naturaleza económica.

Y así, hay que recordar que el párrafo primero del art. 97 LFHPN dispone que *“la función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso”* y que el art. 98 del mismo texto legal establece que *“la función interventora se ejercerá por la Intervención General y la Intervención Delegada respecto de los actos, documentos y expedientes realizados por la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, sin perjuicio de las actividades que se realicen en el ámbito de los Convenios a que se refiere el apartado 2 del artículo 94 de esta Ley Foral”*.

Por tanto, a la vista de lo dispuesto en la normativa transcrita, nos hallaríamos aquí ante una situación de omisión de fiscalización de ese pretendido acto administrativo en que consistiría el informe de adecuación, cuyas consecuencias se describen en el art. 103.1 LFHPN: *“En los supuestos en los que, con arreglo a lo establecido en las disposiciones aplicables, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente el expediente correspondiente hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en este artículo”*.

Y aunque no se haya emitido el informe de omisión de fiscalización preceptivo en tales casos (art. 103.2 LFHPN), ya podemos vislumbrar cuál sería su dictamen final. A nuestro juicio, dicho informe no podría ser favorable por concurrir en ese pretendido acto administrativo una infracción del ordenamiento jurídico generadora de un vicio no subsanable. Y es que más allá del hecho de que el citado informe habría incurrido en



la incorrección de haber admitido como inversión susceptible de ser beneficiada por lo dispuesto en la Ley 18/2016 una para cuya ejecución no era competente el Concejo del caso (lo cual daría lugar a la apreciación de un vicio determinante de anulabilidad), encontramos otra incorrección más grave basada en esa hipótesis de ser el informe de adecuación un acto administrativo regular: la de haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente [art. 47.1.b) LPAC], según se desprende de lo razonado en una consideración anterior, en la que se concluía que, si el informe de adecuación es un acto administrativo decisorio, el competente para su dictado sería el Director General de Administración Local y Despoblación y no un técnico del Servicio de Infraestructuras Locales. Esa incompetencia, por otro lado, no es una simple incompetencia jerárquica susceptible de subsanación por el superior jerárquico de quien dictó indebidamente el acto de que se trate, sino que es una incompetencia material, pues un técnico del Departamento no está habilitado en forma alguna para dictar ese acto administrativo sino simplemente para informar en el sentido estricto del término.

Ello impediría, pues, continuar con la tramitación del expediente, según resulta de lo dispuesto en el art. 103.1 LFHPN.

5. La aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima y la eventual responsabilidad patrimonial en que se hubiera podido incurrir.

Por lo que se refiere a la alegación por el órgano gestor de estos principios y de esa eventual responsabilidad patrimonial en que se hubiera podido incurrir, hay que empezar por indicar que si nos acogiéramos a la hipótesis descrita en la consideración inmediatamente anterior, ni siquiera cabría entrar en el examen de la cuestión, pues, como ya se ha visto con anterioridad, el art. 103.1 LFHPN impide absolutamente reconocer obligaciones, tramitar pagos o fiscalizar favorablemente expedientes, mientras no se resuelvan favorablemente las omisiones de fiscalización.

Pero situados de nuevo ante la situación inicialmente contemplada, esto es, la de hallarnos ante un informe que no puede ser reputado como acto administrativo decisorio, siendo así, además, que ha sido reconocido como incorrectamente elaborado incluso por los servicios jurídicos asesores del órgano gestor, hemos de indicar que partiendo de esa base (la de la inexistencia de un acto administrativo identificable como tal que reconozca el derecho del beneficiario a cobrar lo que pretendidamente le corresponde) resulta imposible de todo punto la fiscalización favorable del expediente, dado que el art. 30.1 del Reglamento de Control Interno, aprobado por Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo, al tratar de la intervención formal del pago, dice lo siguiente: *“Están sometidos a intervención formal de la ordenación del pago los actos que ordenen pagos con cargo a la Tesorería de la Comunidad Foral. Esta intervención tendrá por objeto verificar que las órdenes de pago se dictan por órgano competente y se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación”*. Y es que al no existir propiamente acto de reconocimiento de la obligación (ya hemos dicho en una consideración anterior que el informe de adecuación no puede ser considerado como un acto administrativo decisorio, pues no reúne los requisitos mínimos que permitan atribuirle tal apariencia), falta el título necesario para comprobar que la orden de pago se ajusta a un acto de reconocimiento de la obligación (que, como decimos, no existe propiamente en



este caso), sin que la Intervención esté autorizada por sí misma para suplir la inexistencia de ese acto de reconocimiento de la obligación con la aplicación de los mencionados principios o con la apreciación de una eventual responsabilidad patrimonial.

Lo anterior ya sería suficiente para fundamentar la confirmación por parte de esta Intervención General de la suspensión de la tramitación del expediente derivada del reparo suspensivo formulado por la Intervención Delegada. Sin embargo, merece la pena adentrarse en el examen de las razones que, al margen de lo anterior, pudieran fundamentar la asunción o no de las alegaciones formuladas por el órgano gestor, en lo que hace a la aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima y a la apreciación de una eventual responsabilidad patrimonial de la Administración

Por lo que se refiere a la aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima al presente caso, hay que tener muy consideración que frente a la posición de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra como pagadora de la cantidad objeto del expediente, se hallan dos posibles beneficiarios de la aportación de libre determinación: el Concejo inicialmente beneficiario de la aportación y el Ayuntamiento destinatario de la delegación de competencias incorrectamente efectuada por aquél. Admitir ahora que, aun reconociéndose de forma indubitada que el Concejo carecía de competencia para la ejecución de la inversión (con lo que la delegación de competencias a favor del Ayuntamiento debe ser reputada incorrecta), el abono se efectúe con cargo a unas cantidades que a él le correspondían para efectuar inversiones de su competencia, sin siquiera haberle ofrecido la posibilidad de alegar sobre ello, podría suponer una vulneración de los derechos del Concejo susceptible de derivar en una reclamación suya, todo ello por considerar que la delegación fue incorrectamente realizada. No hay duda, pues, de que la adopción de tal decisión podría causar un perjuicio económico a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Y por lo que se refiere a una eventual reclamación de responsabilidad patrimonial, esa sería una cuestión que habría de ventilarse en un expediente distinto del presente en el que, entre otras cosas, habría que dilucidar si existe o no concurrencia de culpas en lo que se refiere al daño producido, pues habría que resolver sobre si fue la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la única causante del daño derivado de una decisión incorrecta (la contenida en informe de adecuación) o contribuyó también a ello el Ayuntamiento destinatario de este pretendido abono a la hora de realizar una solicitud que no podía ni debía prosperar.

CONCLUSION

Se resuelve a favor del criterio de la Intervención Delegada en el Departamento de Cohesión Territorial la discrepancia derivada del reparo suspensivo formulado por la Intervención Delegada en dicho Departamento respecto de la propuesta de resolución del Director General de Administración Local y Despoblación, por la que se abonan al Ayuntamiento de Aranguren 32.081,88 €, en concepto de aportación de libre determinación correspondiente al Concejo de Tajonar, por las razones expuestas en la fundamentación del presente informe, 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) LFIIPN, en cuyo caso será el Gobierno de Navarra quien adopte la resolución definitiva.

Pamplona, 20 de agosto de 2020.

EL DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN Y CONTABILIDAD,


Go
Na
Ec
Ek
Dirección
y Contab
Kontu-ha
Nagusia



Javier Marticorena Chapa

Project 101
Project 102
Project 103
Project 104
Project 105
Project 106
Project 107
Project 108
Project 109
Project 110