

Servicio de Biodiversidad/Biodibertsitatearen Zerbitzua

En referencia al INFORME DE FISCALIZACIÓN nº 0070001886, de 2021, de CFN (Tipo de documento A2; Órgano de Gestión Centro Contable DRyMA) sobre el Expediente que tiene por Objeto la Resolución por la que se aprueba la convocatoria para concesión de ayudas a entidades locales de Navarra para el fomento del uso público sostenible en Espacios Naturales 2021; Código Expediente: (DRMA) 00001121-2021-0033, este Servicio de Biodiversidad presenta el siguiente

INFORME DE DISCREPANCIA

El informe de reparo suspensivo (IRS) presentado por la Intervención delegada (ID) afirma en su primer párrafo que la subvención objeto de la convocatoria contribuye a fomentar la contratación temporal en fraude de ley.

A continuación, realiza un análisis parcial de la normativa laboral en el que pone de manifiesto que la contratación temporal no puede realizarse de manera indiscriminada y discrecional, sino todo lo contrario, solamente en los casos y circunstancias legalmente previstos. Del mismo modo indica que toda subvención debe respetar la legislación laboral, lo cual resulta obvio y superfluo en la medida que el expediente en cuestión no versa sobre ningún contrato sino sobre una subvención, siendo la tipología de los contratos que en su caso se apliquen, competencia de las entidades locales beneficiarias.

Afirma asimismo que "dicha subvención no se ajusta al concepto de subvención-fomento, por cuanto viene otorgándose de forma regular, anualmente, y sí, en cambio, al de subvención-dotación, como ayuda con un pretendido carácter de permanencia para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales para la prestación del servicio público de vigilancia de espacios naturales, por lo que quedaría excluida del ámbito de aplicación de la normativa de subvenciones".

Las cuestiones que expone la interventora delegada fueron objeto de análisis en el informe elaborado por la Secretaria General Técnica con fecha 23 de julio de 2020 sobre la convocatoria de estas ayudas en el año 2020. En dicho informe, se daba respuesta a estas cuestiones, resumidamente del modo siguiente:

En relación con esta cuestión, relativa a la modalidad de contratación por la que pueden optar las entidades locales de Navarra y sobre los efectos que en el ámbito laboral se pueden derivar de dicha elección, hay que tener presente que, en las entidades locales, son funciones públicas necesarias:

- a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) La de Intervención, comprensiva del control y fiscalización interna, del asesoramiento y gestión económica-financiera y presupuestaria y de la contabilidad.
- c) La de Tesorería, comprensiva de las funciones de manejo y custodia de fondos y de recaudación.

Por tanto existe un control público de las actuaciones que llevan a cabo las entidades locales ejercido a través de las funciones propias y específicas de secretaría e intervención, que son prestadas por personal cualificado, por lo que no resulta justificado partir de la presunción de ilegalidad en la actuación que éstas llevan a cabo.

Además de lo anterior y en cuanto a la actividad subvencionada, en este caso existe un elemento objetivo y externo que limita y configura la prestación de la actividad por parte de la entidad local, que es la subvención que al efecto otorga el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por cuanto las entidades locales no realizan como actividad permanente ni como actividad de prestación mínima obligatoria del artículo 26.1 de Ley de Bases de Régimen Local, la vigilancia y gestión de uso público en espacios naturales ni la realización de programas específicos, y es previsible que esta vigilancia y gestión para la mejora de la atención al público y usos recreativos no se lleve a efecto por éstas sin la financiación de la Administración de la Comunidad Foral. En este aspecto conviene tener presente lo establecido por el artículo 25 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra, sobre las responsabilidades de gestión de la administración foral y las administraciones locales respecto de los espacios naturales, así como el hecho que la mayor parte del territorio de los espacios naturales forma parte del patrimonio comunal de las entidades locales.

En cuanto a la financiación de las labores de conservación y mejora de los espacios naturales, que incluye el uso sostenible de los mismos, el artículo 44.2.a) de la Ley Foral de espacios naturales preceptúa que los Presupuestos Generales de Navarra podrán incluir "Las subvenciones que se estimen convenientes en orden a fomentar la conservación y mejora de los espacios naturales" previsión que se ha hecho efectiva en los Presupuestos Generales de Navarra del año 2021 al aprobar el Parlamento de Navarra en el presupuesto de gastos la partida presupuestaria 740003 74300 4609 456309, "Ayudas a Entidades Locales en vigilancia y gestión de uso público en espacios naturales" del presupuesto de gastos de 2021.

Todo ello evidencia que estamos ante una materia, la protección y conservación de espacios naturales y la sostenibilidad de las actividades que en ellos se desarrollan, en la que convergen intereses comunes de las dos Administraciones públicas, local y foral, y títulos competenciales distintos para el logro de un mismo fin, lo que hace necesario que ambas colaboren en el cumplimiento de esa finalidad.

En cuanto a la posibilidad de financiar, a través de subvenciones, servicios temporales o permanentes y a la influencia que puede tener una subvención en la contratación temporal, existe jurisprudencia de la que se desprende que resulta obvio que pueden financiarse servicios permanentes de la Administración por medio de subvenciones.

Por otro lado, el razonamiento empleado por la ID en su IRS resultaría aplicable a muchas otras subvenciones establecidas por la administración foral y dirigidas a contratación de personal por parte de las entidades locales, por lo que, en caso de ser aceptados dichos argumentos como válidos, se debería proceder a la comprobación que todas esas subvenciones cumplen con los mismos, como forma de acreditar la aplicación de un criterio uniforme de la Intervención del Gobierno de Navarra, no dependiente de cada intervención delegada. De esta forma se podría transmitir a las entidades locales dicho criterio, junto con los requisitos exigidos para acceder a las ayudas forales relacionadas con gastos de personal pues, en estos momentos, se muestran desconcertadas por la posibilidad de acceder a ciertas ayudas pero no a las establecidas en el expediente en cuestión.

Por último, es preciso indicar que la cuestión planteada no lo es por vez primera sino que se ha suscitado, con algunos matices complementarios, en dos ocasiones anteriores: en el informe de discrepancia referente a la estimación de varios recursos de alzada sobre la resolución de la convocatoria de ayudas a entidades locales navarras para la contratación de guardas de campo, 2018-2019 (Informe de resolución de discrepancia de 24 de diciembre de 2020, del Director General de Intervención y Contabilidad) y en el expediente de ayudas a entidades locales para el fomento del uso público sostenible en espacios naturales 2020, que fue intervenido por la ID. Este último expediente contó, como ya se ha señalado, con informe complementario de la Secretaría General Técnica del Departamento de

Desarrollo Rural y Medio Ambiente, cuyo contenido debe ser considerado como parte del presente informe de discrepancia.

Por todo ello y en conclusión, este Servicio considera que las subvenciones planteadas responden al concepto de subvención-fomento, que la tipología y legalidad de la contratación que las entidades locales realicen para asegurar el uso público sostenible en espacios naturales será asegurada por los órganos competentes de dichas administraciones locales y que, en definitiva, no queda acreditado que estas subvenciones contribuyan a fomentar la contratación temporal en fraude de ley ni que la continuación de la gestión administrativa pueda causar quebranto económico a la Hacienda Pública de Navarra. Asimismo, se solicita el establecimiento de criterio al respecto por parte de Intervención general.

Pamplona,

EL DIRECTOR DEL SERVICIO
DE BIODIVERSIDAD

Fecha:

2021.05.19

11:01:46 +02'00'

Enrique Eraso

A: DIRECTOR GENERAL DE MEDIO AMBIENTE

DE: SECCIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO DE MEDIO AMBIENTE

INFORME JURÍDICO

Objeto: Resolución por la que se aprueba la convocatoria para concesión de ayudas a entidades locales de Navarra para el fomento del uso público sostenible en Espacios Naturales 2021

Código Expediente: (DRMA) 00001121-2021-0033

I. ANTECEDENTES.

Por el Servicio de Biodiversidad (Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas) se propone la aprobación por el Director General de Medio Ambiente de la Resolución descrita en el objeto del presente informe.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Primera. De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra y los principios generales definidos en el citado artículo, las Administraciones responsables de la gestión de dichos espacios asegurarán el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y conservación de los sistemas vitales, la preservación de la diversidad genética, la utilización ordenada de los recursos naturales, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora, y potenciando el desarrollo socioeconómico de la población afectada y la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.

Tomando en consideración dichos principios y en el ámbito concreto de la potenciación del desarrollo socioeconómico de las poblaciones repercutidas por dichos espacios se vinieron estableciendo desde la década de los años 90 acuerdos de colaboración entre el Gobierno de Navarra y diferentes Entidades Locales propietarias de espacios naturales, con el objetivo de garantizar una correcta gestión del uso público, incluyendo la adecuada ordenación del mismo así como la educación y sensibilización ambiental de los visitantes.

Sin embargo, y aun cuando dichos acuerdos de colaboración han cumplido con sus objetivos, se consideró oportuno en 2018 establecer un régimen de ayudas con concurrencia competitiva que posibilitase a la totalidad de las Entidades Locales de Navarra que cumplieran con los requisitos establecidos en las bases reguladoras, acceder a fondos que faciliten la gestión, vigilancia y ordenamiento del uso público en los espacios naturales.

Muchos de dichos espacios son entornos privilegiados para el desarrollo de actividades naturales y recreativas, y constituyen un foco de continua atracción de público con mayor

incidencia en los periodos vacacionales de verano. El flujo continuo de visitantes que acude a los diferentes espacios naturales de Navarra obliga a tomar medidas que regulen el uso público de dichos espacios para posibilitar en el presente y futuro el disfrute de una naturaleza bien conservada, compatibilizando el aprovechamiento del uso público con la conservación de los valores naturales de los lugares.

Las Entidades Locales afectadas son conscientes de estos hechos y de sus propias limitaciones para regular la gestión de este turismo espontáneo, así como de la necesidad de la colaboración de los organismos de carácter Local para consolidar paulatinamente proyectos de Ordenación del uso público de dichos espacios.

Por todo lo expuesto anteriormente se considera necesario continuar con la línea de ayudas destinadas al fomento del uso público sostenible en espacios naturales entre el 1 de enero y el 3 de noviembre de 2021

Segunda. Objeto de la subvención De conformidad con lo expuesto, el Servicio de Biodiversidad informa que con la concesión de estas ayudas el objetivo que se pretende es dar cumplimiento a la normativa vigente en materia de Espacios Naturales y continuar con la línea de ayudas destinadas al fomento del uso público sostenible de dichos espacios.

Para la presente convocatoria se prevé autorizar un gasto de 180.000.- euros, con cargo a la siguiente partida presupuestaria de los Presupuestos de Gastos de 2021, para atender los compromisos derivados de esta Resolución:

740003 74300 4609 456309, "Ayudas a Entidades Locales en vigilancia y gestión de uso público" del presupuesto de gastos de 2021".

Tercera. Contenido de las bases reguladoras. Las bases reguladoras de la subvención abordan el contenido mínimo previsto en el artículo 14 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre de Subvenciones. A tales efectos se comprueba que las referidas bases citan el objeto de la concesión de ayudas, señalando la finalidad de utilidad pública o social a la que se encamina la subvención, actuaciones a desarrollar, importe de la ayuda, abono de la misma, plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concede la ayuda, compatibilidad de las ayudas, obligaciones de transparencia, consecuencia de los incumplimientos, sanciones y recursos.

Las bases reguladoras que contiene la Resolución propuesta, objeto del presente informe, al resultar las potenciales beneficiarias de la concesión de ayudas exclusivamente entidades locales, de conformidad con el Dictamen del Consejo de Transparencia de Navarra, de fecha 03/07/2019, en respuesta a la Consulta C02/2019 no contienen las menciones exigidas por el Decreto Foral 59/2013, de 11 de septiembre, por el que se regulan las obligaciones de transparencia del beneficiario de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, por no resultar el mismo de aplicación. Deberá tenerse en cuenta también en el momento de la resolución de concesión de estas ayudas que, si la persona beneficiaria de las mismas es una personas o entidades a las que se refiere el artículo 8 de Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de subvenciones, en el plazo de un mes, a contar desde la notificación de la concesión de subvención, deberá presentar telemáticamente la declaración relativa a la obligación de transparencia de los beneficiarios de subvenciones.

Asimismo, se indicará que, sin perjuicio de las eventuales consecuencias sancionadoras que se pudieran derivar, el incumplimiento de esta obligación de información por el beneficiario impedirá el abono de la subvención concedida y dará lugar, en su caso, al reintegro de lo anticipado.

Cuarta. Autorización de gasto. Por tratarse de una concesión de ayudas otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, resulta de aplicación a la Resolución cuya aprobación se propone el artículo 30 de la citada Ley Foral de Subvenciones, de conformidad con el mismo se observa que la Resolución cuenta con la correspondiente autorización de gasto para atender los compromisos derivados de la misma.

Quinta. Obligación de Publicidad. A los efectos de cumplir con lo establecido en los artículos 18 y 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones la Resolución cuya aprobación se propone dispone la obligación de registrar la convocatoria y las bases reguladoras de la concesión de ayudas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Asimismo a los efectos de cumplir con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Foral de Subvenciones se dispone la publicación de la Resolución propuesta en el Boletín Oficial de Navarra.

Sexta. Necesidad de informe jurídico y competencia para aprobar la Resolución propuesta. La citada Ley Foral de Subvenciones establece en su artículo 14.2 que el expediente en que se sustancie la propuesta de aprobación de las bases reguladoras deberá contener un informe jurídico sobre la adecuación a derecho de las mismas y será sometido a la fiscalización previa de la Intervención en los términos que señale la normativa reguladora de esta función. Examinadas las bases reguladoras de la concesión de ayudas contenidas en la Resolución propuesta se estima que las mismas resultan conforme a derecho.

Por último, el artículo 4 del Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, dispone que corresponde a las Direcciones Generales (Dirección General de Medio Ambiente en el presente caso) el ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 32 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, entre ellas dictar resoluciones administrativas en materia de su competencia.

III. CONCLUSIONES.

Por lo expuesto, a juicio de quien suscribe, no se aprecia inconveniente jurídico para la aprobación, si se estimara oportuno, de la Resolución propuesta por parte del Director General de Medio Ambiente, previa fiscalización de la misma por la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda.

Es cuanto se ha de informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho, en Pamplona, a 14 de abril de 2021.

Antonio Navarro Ángel
Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente.

Vº Bº La Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente	Vº Bº La Secretaria General Técnica
Tania Bernaldo de Quirós Miranda	Pilar Álvarez Asiain