

## INFORME DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA

Expediente contable 0070001886

Se ha recibido en esta Intervención General informe de discrepancia formulado por el Director del Servicio de Biodiversidad del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra y en el artículo 22 del Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Control Interno, frente al informe de fiscalización emitido por la Interventora Delegada en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, con relación a la propuesta de convocatoria para la concesión de ayudas a entidades locales de Navarra para el fomento del uso público sostenible en Espacios Naturales 2021.

### ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 24 de abril de 2021, la Interventora Delegada (ID) en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente interpone reparo suspensivo a la propuesta de convocatoria para la concesión de ayudas a entidades locales de Navarra para el fomento del uso público sostenible en Espacios Naturales 2021, motivado en la consideración de que la subvención objeto de la convocatoria contribuye a fomentar la contratación temporal en fraude de ley porque, a su juicio, se trata de contratar labores de vigilancia y gestión de uso público y atención a visitantes, lo que supondría dotar de una duración temporal a un contrato que cubre necesidades permanentes de la entidad subvencionada, en contra de lo previsto en el art. 15.3 ET, lo que debería llevar a considerar la existencia de un fraude de ley en la contratación.

La ID señala que el establecimiento de toda subvención a favor de una actividad ha de respetar las exigencias de la legislación laboral, siendo ello posible si se trata de la figura de la subvención como técnica de fomento (subvención-fomento), pero en este caso considera que se está ante una ayuda que se otorga de forma regular para encubrir meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público (subvención-dotación), que sólo en sentido impropio puede asimilarse a la subvención en sentido estricto, con cita de la sentencia del TS 331/1993, de 12 de noviembre y

del art. 2.3 del “Reglamento estatal de subvenciones”, que excluye de su ámbito de aplicación las ayudas institucionales de carácter permanente a favor de otras administraciones públicas.

Ante la señalada argumentación, la ID considera que la subvención cuestionada no se ajusta al concepto de subvención-fomento porque viene otorgándose de forma regular, anualmente, y sí al de subvención-dotación, dado su carácter de permanencia para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales para la prestación del servicio público de espacios naturales, lo que le llevaría a quedar excluida del ámbito de aplicación de la normativa de subvenciones.

En concreto, entiende la ID que la contratación de guardas de espacios naturales no se corresponde con una actividad determinada, con autonomía y sustantividad propia dentro de la entidad, sino con una actividad genérica de vigilancia desempeñada con carácter permanente y duradero, independientemente de que pueda realizarse de manera discontinua o a tiempo parcial, por lo que se trataría de satisfacer una necesidad regular y estructural a través de contratos de carácter temporal y, en definitiva, en fraude de ley.

Por tanto, considerando la ID que, tratándose de subvencionar necesidades permanentes o habituales del ente subvencionado, aun siendo parcial o estacional, las actividades de vigilancia deben corresponderse con tareas propias de puestos fijos cuyo régimen de financiación es ajeno al ámbito subvencional, por no ser propio de la actividad de fomento, en cuanto su vía de financiación debe ser la prevista en el artículo 123.a) de la LF 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra.

Segundo.- Con fecha 27 de mayo de 2021 el Director del Servicio de Biodiversidad del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente formula informe de discrepancia frente al informe de fiscalización de la ID, señalando que en las entidades locales existe un control público de las actuaciones que se llevan a cabo, y que a tal efecto son funciones públicas necesarias las de Secretaría, que comprende la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, la de Intervención, para el control y fiscalización interna, y la de Tesorería, en lo que corresponde a las funciones de manejo y custodia de fondos y de recaudación.

En segundo lugar, por lo que respecta a la naturaleza de la actividad subvencionada, se aduce que la vigilancia y gestión del uso público de espacios naturales no constituye una actividad permanente ni queda regulada por la Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 26.1, como una prestación mínima obligatoria, por lo que resulta previsible que la misma no se llegara a realizar sin la financiación que otorga la ACFN.

Así mismo, que el art. 25 de la LF 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales, establece una responsabilidad concurrente entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (ACFN) y las entidades locales en la gestión de los espacios naturales, por lo que se puntualiza que las entidades locales no ostentan la titularidad sobre la actividad a subvencionar.

A este respecto, se incide en que el art. 44.2.a) de la LF 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 el presupuesto de gastos del año 2021, a través de la partida “Ayudas a Entidades Locales en vigilancia y gestión de uso público en espacios naturales”

Por tanto, el órgano gestor considera que estamos ante una subvención que responde al concepto de subvención-fomento, correspondiendo a la propia entidad local el control de la tipología y de la legalidad de la contratación que se realice para asegurar el uso público sostenible en espacios públicos, por lo que no está acreditado que estas subvenciones contribuyan a fomentar la contratación en fraude de ley.

Finalmente, el Servicio de Biodiversidad pone de manifiesto que, de hecho, se financian a través de subvenciones servicios permanentes, especialmente dirigidas a la contratación de personal, criterio que ya fue acogido a través del Informe de resolución de discrepancia emitido por la Intervención General con fecha 24 de diciembre de 2020 con relación a la resolución de la convocatoria de ayudas a entidades locales navarras para la contratación de guardas de campo, 2018-2019, y en el expediente de ayudas a entidades locales para el fomento de uso público sostenible en espacios naturales 2020.

En definitiva, el órgano promotor de la convocatoria no considera acreditada la existencia de la causa de reparo suspensivo formulada por la ID ni que la continuación de la gestión administrativa pueda causar quebranto económico a la Hacienda Pública de Navarra, al amparo de lo establecido en el artículo 101.2.d) de la Ley Foral de Hacienda Pública

### **CONSIDERACIONES**

En primer lugar, hay que hacer referencia a la normativa reguladora de régimen jurídico de la convocatoria examinada, que es la LF 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, en cuanto se trata de una subvención otorgada con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, lo que significa excluir a todos los efectos el régimen general conformado por la Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre y por su Reglamento de desarrollo, aprobado por RD 887/2006, de 21 de julio, que no resultan aplicables, dada la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Foral de Navarra sobre su actividad tributaria y financiera, que, por el contrario, sí incluyen en su ámbito de aplicación a las entidades que conforman la Administración Local de Navarra.

Por tanto, en contra de los argumentos expuestos por la ID tampoco sería aplicable, de estar vigente, el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, derogado por el RD 887/2006, de 21 de julio, que excluyó de su procedimiento regulador las concesiones de ayudas y subvenciones que resulten de una asignación nominativa contenidas normas con rango legal, las ayudas institucionales de carácter permanente a favor de otras Administraciones Públicas, y las ayudas asistenciales a nacionales en el extranjero, no así de su régimen, prevención, en todo caso, ausente en la regulación actual, tanto estatal como foral.

En segundo lugar, más allá del debate de si hay que englobar en el concepto de subvención las subvenciones interadministrativas, no puede ser acogida la tesis expuesta por la ID en su informe de fiscalización porque no estamos ante un supuesto de subvención-dotación, entendiendo por tal una subvención destinada a encubrir una dotación presupuestaria para asegurar la suficiencia financiera de la entidad local receptora porque, como señala el órgano gestor, la gestión del uso público de los espacios naturales ni constituye una actividad que

conforma una prestación mínima obligatoria según el art. 26.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, ni las entidades locales ostentan la titularidad exclusiva sobre la materia, más allá de una responsabilidad compartida, en determinados supuestos, con la ACFN.

Lo cierto es que, conforme a la doctrina emanada de las Sentencias 13/1992, de 6 de febrero y 331/1993, de 12 de noviembre, del Tribunal Constitucional, la convocatoria examinada no podría entenderse como un supuesto en el que se está mediatizando o condicionando el ejercicio de las competencias legales de las entidades locales destinatarias de las subvenciones, en contra del principio constitucional de suficiencia de autonomía política y financiera, inserto en el artículo 142 CE, cuya efectividad se cuestiona por la ID con ocasión de la subvención objeto de fiscalización.

Por el contrario, la Convocatoria de Ayudas a entidades locales navarras para el fomento del uso público sostenible en Espacios Naturales 2021, reparada por la ID, tiene como objeto el fomento de una actividad de utilidad pública, en el sentido preconizado en el art. 2.c) de la LF 11/2005, de Subvenciones, como es la correcta gestión, vigilancia y ordenamiento del uso público de los espacios naturales, incluyendo la adecuada ordenación del mismo, así como la educación y sensibilización ambiental de los visitantes, ya que habitualmente las entidades locales tienen limitaciones para regular la gestión del flujo continuo de visitantes que acuden a disfrutar de los espacios naturales de Navarra, y sin dicha ayuda la entidad local afectada no colaboraría en la protección y conservación de los espacios naturales o no lo haría en suficiente medida.

En tercer lugar, conforme a lo señalado, el acto de otorgamiento de la subvención para el fomento del uso público sostenible en Espacios Naturales entra dentro de las facultades discrecionales de la ACFN, porque independientemente de que se otorgue o no de modo regular, por su reiteración en el tiempo, su concesión no resulta obligatoria para la entidad concedente, por cuanto depende de la gestión por la que se opte en su caso, partiendo de que puede optarse por otras vías alternativas para garantizar el uso racional de los espacios naturales, tanto por parte de la ACFN como de la propia entidad local.

A este respecto, no se aprecia impedimento legal para que pueda acordarse tanto la prestación directa del servicio de vigilancia de Espacios Naturales o su prestación mediante una contratación de servicios, tanto por la ACFN como por las entidades locales, partiendo de que la Base 5 de la Convocatoria, Gastos Subvencionables, acoge como auxiliables tanto los gastos de contratación de personal como de la contratación de servicios, de modo que el gasto correspondiente podría ser capítulo 1, si opta por contratar personal, o capítulo 2, si se opta por contratar servicios.

En este orden, la propia convocatoria trae causa de una previsión legal, que es la contemplada en el art. 44.2.a) de la LF de Espacios Naturales, que 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 el presupuesto de gastos del año 2021, a través de la partida “Ayudas a Entidades Locales en vigilancia y gestión de uso público en espacios naturales”, lo que hace incuestionable la caracterización de la convocatoria como una subvención-fomento.

En definitiva, no existe precepto legal que diga que no se pueden subvencionar actividades permanentes, ni la actividad de vigilancia de espacios naturales responde a una necesidad regular y estructural ni la contratación de personal por las entidades locales para realizar tal actividad está encubriendo una necesidad permanente de la entidad, lo que ha de llevarnos a descartar, de modo inexorable, por la razón esgrimida, la existencia de los riesgos de contratación temporal en fraude de ley apuntados por la ID.

En última instancia, acierta el órgano gestor cuando señala en su informe de discrepancia que el control público de las actuaciones que llevan a cabo las entidades locales debe ejercerse a través de los órganos de secretaría e intervención de la correspondiente entidad local, que tienen atribuida dicha competencia como funciones públicas necesarias, control que excede de las competencias propias de la Función Interventora de la ACFN, que debe limitarse a las actuaciones que se produzcan en el ámbito de la ACFN y sus Organismos Autónomos, de

conformidad con lo señalado en el artículo 98 de la LF 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra, y en el art. 10 del Reglamento de Control Interno, aprobado por DF 31/2010, de 17 de mayo.

De conformidad con todo lo expuesto, no puede concluirse que en el expediente examinado se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto objeto de fiscalización ni que la continuación de la gestión administrativa pueda causar quebrantos a la Hacienda Pública de Navarra, de conformidad con lo previsto en el art. 101.2. d) de la LF 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra, por lo que no se atisba razón alguna para confirmar el reparo suspensivo formulado por la ID en su informe de fiscalización.

### **CONCLUSION**

Por las razones expuestas en la fundamentación del presente informe, se resuelve a favor del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente la discrepancia derivada del reparo suspensivo formulado por la Intervención Delegada en dicho departamento respecto de la propuesta de convocatoria para la concesión de ayudas a entidades locales de Navarra para el fomento del uso público sostenible en Espacios Naturales 2021, pudiendo proseguirse con la tramitación del expediente.

Pamplona, 7 de junio de 2021

**EL DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN Y CONTABILIDAD,**

Javier Marticorena Chapa