

## Las subvenciones nominativas aprobadas por el Parlamento de Navarra

### Miguel Angel Aurrecochea Gutierrez

Auditor de la Cámara de Comptos de Navarra/Nafarroako Kontuen Ganbera

### Txaro Ondarra Erdozia

Técnica de Auditoría de la Cámara de Comptos de Navarra/Nafarroako Kontuen Ganbera

### Ainara Rodriguez Jimenez

Técnica de Auditoría de la Cámara de Comptos de Navarra/Nafarroako Kontuen Ganbera

Revista Auditoría Pública nº 82

Julio - diciembre 2023. Páginas: 164-179

**Resumen:** La normativa de subvenciones establece dos regímenes de concesión de subvenciones: la concesión en régimen de concurrencia competitiva de carácter general y el régimen de concesión directa, de carácter excepcional y extraordinario. La aplicación de este régimen excepcional puede llevarse a cabo siempre que se encuentre expresamente regulado en la ley.

Son subvenciones nominativas aquellas en las que el objeto, la dotación presupuestaria y el beneficiario aparecen designados expresamente en el estado de gastos del presupuesto aprobado por el Parlamento. Esta condición está expresamente tasada en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en concreto en su artículo 22.2.a). La misma previsión se encuentra en la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre de subvenciones; marco aplicable a las subvenciones otorgadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos.

Asimismo, la normativa de subvenciones, establece los principios generales que inspiran la actividad subvencional. La fiscalización llevada a cabo por la Cámara de Comptos ha ido más allá de la mera comprobación formal del procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones nominativas, una vez son aprobadas por el Parlamento de Navarra en los presupuestos generales anuales. Se ha fiscalizado si realmente responden al carácter excepcional y extraordinario, y si se están respetando los principios generales establecidos en la normativa de subvenciones.

**Abstract:** The subsidy regulations establish two subsidy award systems: the general competitive award system and the exceptional and extraordinary direct award system. The application of this exceptional regime can be carried out as long as it is expressly regulated by law.

Nominative subsidies are those in which the object, the budget allocation and the beneficiary are expressly designated in the statement of expenditure of the budget approved by Parliament. This condition is expressly stated in Law 38/2003, of November 17, 2003, General Law on Subsidies, specifically in Article 22.2.a). The same provision is found in the Foral Law 11/2005, of November 9, 2005, on subsidies; a framework applicable to the subsidies granted by the Administration of the Foral Community of Navarra.

Likewise, the subsidy regulations establish the general principles that inspire the subsidy activity. The audit carried out by the Chamber of Comptos has gone beyond the mere formal verification of the procedure for granting and managing nominative subsidies, once they are approved by the Parliament of Navarra in the annual general budgets. It has been audited whether they really respond to the exceptional and extraordinary nature, and whether the general principles established in the subsidy regulations are being respected.



## 1. La actividad de fomento de las administraciones públicas. transferencias y subvenciones

La actividad administrativa de fomento es aquella forma de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos, entre los que se encuentran las subvenciones como mecanismo de transferencia de financiación, principalmente del sector público al sector privado, sin perjuicio de recurrir al régimen de subvenciones para financiar actuaciones entre distintos agentes del sector público o entre sectores públicos de ámbito territorial y competencial diferenciados.

Sobre esta cuestión, es importante destacar que no todo gasto por transferencia, sea corriente o de capital, responde a la naturaleza subvencional; la realidad subvencional —a la que nos vamos a referir— puede ser observada desde diversas perspectivas.

En relación con el tratamiento presupuestario de los créditos de gasto, la normativa presupuestaria se limita a establecer su ubicación dentro de los créditos para operaciones corrientes o de capital, reflejándose respectivamente en las leyes anuales de presupuestos, en su clasificación económica, en los capítulos IV y VII.

Por lo tanto, las transferencias presupuestarias, comprenden dos tipos de actuación reconducibles a dos conceptos que es necesario delimitar y diferenciar, que son las transferencias y las subvenciones, lo que requiere acudir al marco contable-presupuestario y jurídico adecuado para su distinción.

## 2. Marco contable-presupuestario de las transferencias y subvenciones

Las transferencias y las subvenciones según la AECA<sup>1</sup> y el Plan General de Contabilidad Pública<sup>2</sup> establecen como elemento diferenciador la finalidad para la que se conceden: las subvenciones están afectadas a un fin, propósito o proyecto específico, mientras que las transferencias financian operaciones o actividades no singularizadas.

## 3. Marco jurídico de las subvenciones

### Concepto jurídico de subvención

La normativa reguladora de las subvenciones públicas en España, se halla, en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, (en adelante LGS) y en el Reglamento de dicha Ley aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. En la Comunidad Foral de Navarra, es necesario destacar que la **Disposición adicional vigésima primera. Régimen foral de Navarra**, de la citada Ley 38/2003, establece lo siguiente:

*“En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta ley se llevará a cabo con respeto a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.”*

1. Documento AECA 13: Transferencias y subvenciones.

2. Norma de Valoración 18ª “Transferencias y subvenciones”; Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública

En el ejercicio de las competencias previstas en la Comunidad Foral de Navarra, se aprobó la Ley Foral 1/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, (en adelante LFS).

El concepto legal de subvenciones establecido en el artículo 3 de la LGS y en el artículo 2 de la LFS, son coincidentes, y viene determinado desde el lado objetivo por la concurrencia de los siguientes elementos:

- Es una disposición dineraria realizada a favor de personas públicas o privadas.
- Realizada sin contraprestación directa de los beneficiarios,
- Sujeta al cumplimiento por parte del beneficiario de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto o la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido
- El proyecto, acción, conducta o situación financiada, debe tener por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o de interés social o de promoción de una finalidad pública.

Desde el lado subjetivo, solo serán subvenciones las realizadas por uno de los sujetos determinados por la norma (vid. artículo 3 de la LGS y artículo 1 de la LFS).

La delimitación del concepto se completa con una serie de exclusiones, bien porque se contemplan supuestos de entregas dinerarias o en especie, pero que no tienen la consideración de subvenciones, bien porque son actividades que, a pesar de corresponder con el concepto legal de subvención, quedan excluidas de la aplicación de la normativa general subvencional por expresa determinación legal (vid. artículo art. 2.3 y art.3 de la LFGS).

### Regímenes de concesión

Tanto la LGS, como la LFS contemplan dos posibles formas o procedimientos; el de la concurrencia competitiva, que califica de ordinario, y el de concesión directa, que por oposición puede calificarse de excepcional. Con el primero se satisfacen plenamente las exigencias de los principios formulados en la ley (publicidad, objetividad, igualdad y no discriminación) que entroncan con exigencias constitucionales, particularmente con la de igualdad ante la ley, mientras que con el segundo se produce una quiebra, de ahí que sólo sea admisible cuando concurren las causas tasadas y justificadas legalmente previstas.





La concesión directa de las subvenciones es una forma de concesión que se caracteriza en último extremo por una nota negativa: el beneficiario se elige sin seguir los trámites de la concurrencia competitiva. Las principales características del régimen de concesión directa son las siguientes:

- La ausencia de competitividad con otros interesados.
- El carácter extraordinario del procedimiento de concesión directa sólo se aplica en supuestos tasados y previstos legalmente. En este sentido en los artículos 22.2 de la LGS y el 17.2 de la LFS, se han tasado los casos en los que será posible acudir al citado régimen:
  - a) *Las previstas nominativamente en los presupuestos.* Debe señalarse la finalidad perseguida y la consignación a favor de un beneficiario concreto.
  - b) *Las subvenciones impuestas por una ley,* que seguirán el procedimiento específico recogido en la norma legal que les resulte de aplicación.
  - c) *Las subvenciones que excluyan el acceso de cualquier otro interesado, en razón del objeto de la concesión,* debiéndose motivar la utilidad, el interés social o la consecución de un fin público, así como justificar la imposibilidad de aplicar el principio de concurrencia.

#### 4. Origen de las subvenciones nominativas

Las partidas presupuestarias que figuran de forma nominativa en las leyes forales de Presupuestos Generales de Navarra de cada ejercicio, tienen un doble origen:

- Las que el propio Gobierno de Navarra incluye en el proyecto de ley foral de presupuestos.
- Las que se incorporan en los presupuestos a través del debate parlamentario mediante la presentación de enmiendas por los distintos grupos parlamentarios al proyecto de ley foral de presupuestos<sup>3</sup>.

#### 5. La fiscalización de las subvenciones nominativas en los Presupuestos Generales de Navarra

La fiscalización que ha llevado a cabo la Cámara de Comptos de Navarra, en el ejercicio de sus competencias establecidas en la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra, se corresponde con la prevista en su programa de actuación para el ejercicio 2023; en concreto la fiscalización de las subvenciones nominativas contempladas en los Presupuestos Generales de Navarra correspondientes al periodo 2019-2022.

Los objetivos y alcance que se establecieron en la fiscalización sobre las subvenciones nominativas aprobadas por el Parlamento de Navarra, y gestionadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante ACFN), fueron los siguientes:

- Si la gestión de subvenciones que figuran nominativamente en los Presupuestos Generales de Navarra se realiza de conformidad con la LFS.
- Si existe coincidencia en el objeto de las subvenciones en régimen de concesión directa con el régimen de concurrencia competitiva y si existe diferencia en la intensidad económica de las ayudas entre los dos regímenes de concesión.

3. Artículos 153 a 155 del Texto refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 8 de octubre de 2007.

- Si se cumple con lo previsto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como en el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

El alcance de la fiscalización se correspondía con las subvenciones en régimen de concesión directa en el periodo 2019-2022, en el supuesto del artículo 17.2.a) de la LFS:

- a) *Las previstas nominativamente en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra.*

No formaba parte del alcance del trabajo, los supuestos previstos en el artículo 17.2.b) y 17.2.c) de la LFS, en concreto:

- b) *Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa*
- c) *Con carácter excepcional, cuando la determinación del destinatario, en razón del objeto de la subvención, excluya la posibilidad de acceso de cualquier otro interesado.*

Para llevar a cabo su ejecución, se realizó la siguiente cronología de actuaciones:

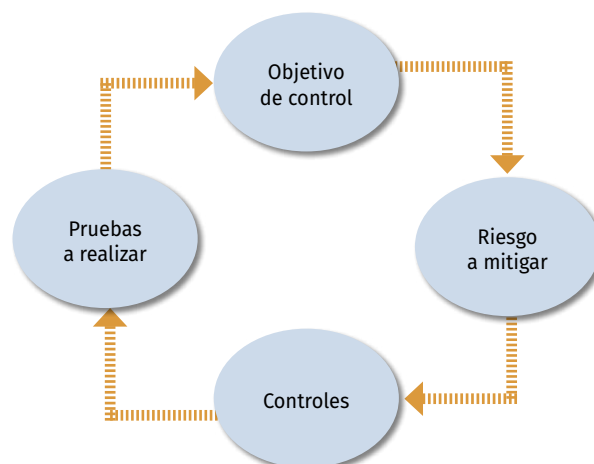
- Identificar de todas las partidas de los presupuestos generales de Navarra, las partidas de transferencias presupuestarias (capítulos 4 y 7)
- Diferenciar las partidas de transferencias de las de subvenciones. El punto de conexión era la distinción establecida anteriormente, tanto en el marco contable, como en su concepto jurídico.
- Identificar las partidas de subvenciones nominativas y no nominativas (partidas genéricas que responden a convocatorias públicas de ayudas)
- Identificar y diferenciar, dentro de las partidas de subvenciones nominativas, aquellas que se incluyen en los proyectos de presupuestos que presenta el Gobierno de Navarra, de las que surgen en el proceso de enmiendas parlamentarias que presentan los grupos parlamentarios, en la tramitación de los presupuestos.



## 5.1 Metodología empleada para la obtención de las partidas que figuran de forma nominativa en los presupuestos según el artículo 17.2.a) LFS

### 5.1.1 Evaluación de riesgos

Como en todo trabajo de fiscalización, llevamos a cabo la correspondiente identificación y valoración del riesgo de incorrección material<sup>4</sup>. Definimos un mapa de riesgos con la siguiente secuencia:



4. GPF-OCEX 1315 Identificación y valoración del riesgo de incorrección material.

Una vez identificados los riesgos, planteamos unas pruebas clave en función de los objetivos de control. En el siguiente cuadro, se reflejan de forma resumida los más relevantes:

Objetivo de control	Pruebas a realizar
Justificación de la necesidad del régimen de concesión directa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión y análisis en las partidas seleccionadas.</li> <li>- Comprobación de la fundamentación en las Bases de datos de las enmiendas parlamentarias</li> </ul>
Adecuada instrumentalización en convenios o documentos equivalentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de los términos de las Resoluciones de concesión y/o Convenios o Acuerdos de Colaboración</li> </ul>
Equivalencia con el objeto de convocatorias en régimen de concurrencia competitiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis y contraste entre el objeto de las subvenciones en régimen de concesión directa de las muestras seleccionadas con las Convocatorias en régimen de libre concurrencia</li> </ul>
Intensidad de la financiación de las ayudas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis y contraste entre los porcentajes de financiación y/o límites financiados de las subvenciones en régimen de concesión directa de las muestras seleccionadas con las Convocatorias en régimen de libre concurrencia</li> </ul>



### 5.1.2 Proceso de depuración de la información

Para disponer de datos que permitiesen llevar a cabo el trabajo con la mayor seguridad posible, dado el ámbito temporal del trabajo -cuatro ejercicios presupuestarios- y el volumen y complejidad de la información, se incorporó al equipo el Técnico Superior en Sistemas Informáticos de la Cámara de Comptos.

El objetivo era poder integrar las distintas fuentes de información y confeccionar, en primer lugar, bases de datos fiables; y en segundo lugar, que permitiesen actualizar de forma automática y constante los datos, a medida que se obtenía información más segura y/o más contrastada. Toda la preparación de los datos se llevó a cabo en SQL Server, que es un gestor de bases de datos adecuado para trabajar con conjuntos de datos y las relaciones entre ellos.

Este trabajo informático se desarrolló en dos fases:

- La primera fase se correspondía con la depuración de datos que nos permitiese diferenciar y agrupar los conceptos de transferencias y de subvenciones.
- La segunda fase, una vez acotado el universo de subvenciones respondiendo a los criterios contable y jurídico de subvención, que se ha indicado anteriormente, se correspondía con la identificación la población de subvenciones que figurasen de forma nominativa en los presupuestos generales.

Las fuentes de información fueron:

- SAP G-21 para la ejecución presupuestaria.
- Base de datos nacional de subvenciones (BDNS).
- Base de datos del Plan Estratégico de Subvenciones de la Dirección General de Presupuestos.
- Base de datos de enmiendas parlamentarias de la Dirección General de Presupuestos.

Con la exportación de datos de las fuentes indicadas, se creó una base de datos, donde se trabajó para obtener una vista sobre la información preparada, que mostraba la ejecución presupuestaria con todos los campos que se necesitaron para explotar los datos posteriormente. Todos los datos fueron cruzados entre las distintas fuentes de información citadas.

Las dudas que fueron surgiendo a lo largo del proceso se resolvieron circularizando a todos los secretarios generales técnicos de los departamentos del Gobierno de Navarra, para confirmar la selección efectuada y que nos indicasen la posible existencia de incoherencias y/o errores.

Asimismo, y con un nivel de trabajo de depuración muy avanzado, las últimas dudas se resolvieron solicitando confirmación a la Dirección General de Presupuestos, lo que nos permitía garantizar la obtención de un listado con márgenes reducidos de error, en la cuantificación de partidas nominativas en el periodo 2019-2022.

La secuencia que fuimos realizando de acuerdo a los protocolos establecidos, nos dieron los siguientes resultados:

### 1º. Identificación en el presupuesto del número de partidas de transferencias y del gasto asociado

Número partidas	2019	2020	2021	2022	Total
Nº partidas transferencias presupuestarias	790	927	1.076	1.210	4.003

Gasto partidas transferencias	2019	2020	2021	2022	Total
Capítulo 4	1.580.609.222	1.679.707.436	1.751.301.049	2.298.908.695	7.310.526.402
Capítulo 7	159.805.388	169.033.239	143.599.515	207.426.280	679.864.422
Total gasto	1.740.414.610	1.848.740.675	1.894.900.564	2.506.334.976	7.990.390.825



## 2º. Desagregación en partidas de subvenciones y de transferencias y del gasto asociado

Número partidas	2019	2020	2021	2022	Total
Nº partidas transferencias presupuestarias	189	221	262	230	902
Nº partidas subvenciones	601	706	814	980	3.101
<b>Total</b>	<b>790</b>	<b>927</b>	<b>1.076</b>	<b>1.210</b>	<b>4.003</b>

Gasto transferencias y subvenciones	2019	2020	2021	2022	Total
Transferencias corrientes y capital	1.370.279.336	1.425.624.353	1.429.754.440	1.813.825.590	6.039.483.719
Subvenciones corrientes y capital	370.135.275	423.116.321	465.146.124	692.509.385	1.950.907.105
<b>Total gasto</b>	<b>1.740.414.610</b>	<b>1.848.740.675</b>	<b>1.894.900.564</b>	<b>2.506.334.976</b>	<b>7.990.390.825</b>

## 3º. Identificación de partidas de subvenciones nominativas y no nominativas y del gasto asociado

Número partidas subvenciones	2019	2020	2021	2022	Total
Nº partidas subvenciones nominativas	158	238	310	416	1.122
Nº partidas subvenciones genéricas	443	468	504	564	1.979
<b>Total</b>	<b>601</b>	<b>706</b>	<b>814</b>	<b>990</b>	<b>3.101</b>

Número partidas subvenciones nominativas	2019	2020	2021	2022	Total
Partidas incluidas por el Gobierno de Navarra en el Proyecto de Ley Foral de Presupuesto Generales	103	117	158	175	553
Partidas incluidas en la Ley Foral de Presupuestos Generales a través de enmiendas parlamentarias	55	121	152	241	569
<b>Total</b>	<b>158</b>	<b>238</b>	<b>310</b>	<b>416</b>	<b>1.122</b>

#### 4º. Identificación de las subvenciones nominativas por origen

Gasto en subvenciones	2019	2020	2021	2022	Total
Subvenciones nominativas	30.009.418	29.919.531	35.933.868	41.169.562	137.032.379
Subvenciones no nominativas	340.125.857	393.196.790	429.212.256	651.339.824	1.813.874.727
<b>Total gasto</b>	<b>370.135.275</b>	<b>423.116.321</b>	<b>465.146.124</b>	<b>692.509.385</b>	<b>1.950.907.105</b>

Con esta información pudimos observar que el mayor crecimiento en las partidas nominativas se producía en el proceso de debate y presentación de enmiendas por los distintos grupos parlamentarios al proyecto de ley foral de presupuestos. El aumento de un 338 por ciento en el proceso de tramitación parlamentaria de los presupuestos suponía un crecimiento de prácticamente cinco veces superior al presentado por el Gobierno de Navarra en el citado proyecto de ley foral.

#### Naturaleza jurídica del beneficiario de las subvenciones nominativas

Como complemento al análisis que estábamos llevando a cabo, consideramos oportuno identificar la naturaleza jurídica del beneficiario receptor de subvenciones nominativas. La clasificación y detalle, se refleja en el siguiente cuadro:

Proyecto presupuestos	2019	2020	2021	2022	Variación periodo
Instituciones sin fines de lucro	66	66	98	103	56%
Entidades Locales	17	18	36	43	153%
Resto de entidades públicas o privadas	20	33	24	29	45%
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>117</b>	<b>158</b>	<b>175</b>	<b>70%</b>

Proceso enmiendas	2019	2020	2021	2022	Variación periodo
Entidades Locales	26	68	106	178	585%
Instituciones sin fines de lucro	21	43	34	58	176%
Resto de entidades públicas o privadas	8	10	12	5	-38%
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>121</b>	<b>152</b>	<b>241</b>	<b>338%</b>



Se observó que las partidas que se incorporaban al presupuesto a través del proceso de enmiendas parlamentarias al proyecto de ley foral de presupuestos tienen como beneficiario principal a las entidades locales, mientras que las que surgen a instancias del propio Gobierno de Navarra, en su proyecto de ley foral presupuestos, se corresponde con instituciones sin fines de lucro. Una vez más, pudimos observar y detectar que, en cualquier caso, la mayor evolución de las partidas nominativas de los principales beneficiarios se daba en el proceso de debate de las enmiendas parlamentarias.

## 5.2 Metodología de las verificaciones realizadas

Se identificaron aquellos órganos gestores en los que figuraba en sus presupuestos, partidas nominativas de subvenciones y partidas genéricas que se gestionaban a través de convocatorias anuales en régimen de concurrencia competitiva. Con ambas fuentes de información, se llevó a cabo el contraste de los datos obtenidos. Todos los resultados se reflejaron con el mismo protocolo de información y que para una mejor comprensión, se han incluido los datos de uno de los órganos gestores revisados:

### 1º. Comparativa de gasto entre los dos regímenes

	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
Dotación presupuestaria anual en partidas gestionadas a través de convocatorias en régimen de concurrencia competitiva	1.300.010	34%	400.000	26%	400.000	29%	300.000	10%
Dotación presupuestaria anual en partidas nominativas de subvenciones	2.557.606	66%	1.122.506	74%	983.500	71%	2.763.000	90%
<b>Total</b>	<b>3.857.616</b>	<b>100%</b>	<b>1.522.506</b>	<b>100%</b>	<b>1.383.500</b>	<b>100%</b>	<b>3.063.000</b>	<b>100%</b>

### 2º. Datos esenciales de las convocatorias anuales

Coincidencia/ No coincidencia objeto ayudas	2019	2020	2021	2022
Objeto subvención nominativa	Partida nominativa	Partida nominativa	Partida nominativa	Partida nominativa
Objeto convocatoria pública de ayudas	Bases Reguladoras	Bases Reguladoras	Bases Reguladoras	Bases Reguladoras
Coincidencia en el objeto	SI	SI	SI	SI
No coincidencia	-	-	-	-

### 3º. Comparación de la financiación obtenida entre los dos regímenes de concesión cuando existe coincidencia con el objeto de una convocatoria

	2020	2020	2021	2021	2022
	Villatuerta	Lodosa	Puente la Reina	Falces	Burlada
Subvención nominativa concedida	150.000	150.000	200.000	150.000	200.000
Subvención nominativa ejecutada	150.000	150.000	200.000	150.000	200.000
Límite máximo de subvención en régimen de concurrencia competitiva	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
Diferencia de financiación	90.000	90.000	140.000	90.000	140.000

### 4º. Efectos de las convocatorias anuales en las solicitudes a las convocatorias

Convocatoria anual de subvenciones	2019	2020	2021	2022
Número total de solicitudes	71	41	33	24
Número de solicitudes aceptadas	14	8	8	7
Número de solicitudes denegadas por falta de crédito	57	33	25	17
Porcentaje de solicitudes denegadas por falta de crédito	80%	80%	76%	71%
Número de beneficiarios por subvenciones nominativas	5	12	13	38

### 5.3. Resultados de la fiscalización

La fiscalización se realizó en seis departamentos de los que se revisaron distintas unidades gestoras con un volumen de gasto en subvenciones nominativas de 58,98 millones correspondientes a 409 partidas nominativas. Sobre esta población, se seleccionó una muestra representativa del 18 por ciento del gasto y el 11 por ciento de las partidas nominativas. El resultado fue el siguiente:

#### Primero

- Del muestreo realizado, en el cien por cien de las partidas nominativas:
  - a) Los expedientes de concesión de las subvenciones nominativas que han gestionado los distintos departamentos, desde un punto de vista procedimental y/o formal están completos, han sido fiscalizados, y los convenios que se han formalizado recogen las previsiones de la LFS.

- b) Asimismo, consta el cumplimiento de las exigencias de transparencia e información pública establecidos en los marcos jurídicos aplicables.

- Del muestreo realizado, al menos en un 76 por ciento de las partidas nominativas:

- a) **Existe coincidencia del objeto** de las subvenciones nominativas con el de las ayudas previstas en determinadas convocatorias anuales en régimen de concurrencia competitiva, así como coincidencia, al menos parcial, con el objeto de la financiación a las entidades locales previsto en el Plan de Inversiones Locales, correspondiente al Fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra.
- b) En los casos de coincidencia del objeto subvencionable, **los porcentajes de financiación y/o los límites máximos financiados de las subvenciones nominativas superan** los establecidos en las respectivas convocatorias anuales en régimen de concurrencia competitiva.



c) En las convocatorias de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva cuyo objeto coincide con las subvenciones nominativas analizadas, **un promedio del 49 por ciento de las solicitudes fue denegado por insuficiencia de crédito**. Consideramos que destinar recursos presupuestarios a subvenciones nominativas mientras se deniegan subvenciones para el mismo objeto a través del régimen de concurrencia competitiva, **genera una desigualdad de trato que debe evitarse**.

## Segundo.

No obstante, si bien la Cámara no cuestionó la legalidad del régimen de concesión directa revisado, sí que se consideró que este régimen debe ser excepcional y que debería aplicarse cuando esté justificada la no aplicación del principio de concurrencia. Al respecto, se resaltó lo siguiente:

a) En las enmiendas parlamentarias aprobadas al proyecto de ley foral de presupuestos **no consta suficiente justificación para acudir al régimen excepcional de concesión dado que, de las mismas, no se desprende**

**ninguna necesidad especial o diferenciada de las finalidades que pretenden atender las convocatorias anuales revisadas.**

b) Partiendo del carácter restrictivo que debiera presidir en el régimen de concesión directa de subvenciones, **no consideramos razonable el crecimiento tan significativo del número de partidas nominativas de subvenciones**, principalmente las que tienen origen en el proceso de enmiendas parlamentarias, dado que serían susceptibles de concesión por el procedimiento de concurrencia competitiva, respetando los principios de objetividad, igualdad, publicidad y concurrencia.

## Tercero.

Asimismo, se entendió que esta tendencia creciente, puede ir en detrimento de los principios de planificación, dirección y control de la gestión pública que corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra<sup>5</sup>. Esta situación, ha adquirido especial relevancia en los siguientes casos:

5. Artículo 6.2.g) 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.



- 1) La alteración que se ha producido en la gestión de subvenciones del Instituto Navarro de Deporte en el ejercicio 2023, al sustituir la convocatoria anual de subvenciones por la relación de partidas nominativas aprobadas por el Parlamento de Navarra; hecho que supone la conversión de un régimen excepcional en ordinario, sin causa que lo justifique.
- 2) La distorsión que implica financiar mediante subvenciones nominativas contempladas en los presupuestos del Departamento de Cohesión Territorial, inversiones que serían susceptibles de financiarse desde el Fondo de las Haciendas Locales de Navarra, establecido por ley foral como un mecanismo de financiación de las entidades locales, de naturaleza no subvencional y participativo de los tributos de Navarra.

Por todo lo anterior, las recomendaciones de la Cámara de Comptos, fueron las siguientes:

- *Recurrir al procedimiento extraordinario de concesión directa de subvenciones, a través de la aprobación por el Parlamento de Navarra de partidas nominativas de*

*subvenciones, únicamente en los supuestos en los que realmente existan circunstancias excepcionales que no puedan ser atendidas mediante el régimen de concesión de concurrencia competitiva.*

- *En el proceso de negociación de las enmiendas parlamentarias al proyecto de presupuesto, dirigir las propuestas de mayor financiación con carácter general hacia partidas de ayudas en régimen de concurrencia competitiva, evitando destinar recursos con carácter particular a beneficiarios concretos, sin causa alguna que lo justifique.*
- *Procurar no desvirtuar en el proceso de negociación de las enmiendas parlamentarias la finalidad y los importes financiables desde el Plan de Inversiones Locales, como mecanismo de financiación diferenciado de la concesión de subvenciones nominativas.*

## 6. Repercusión mediática del informe

La trascendencia del informe de la Cámara de Comptos no se hizo esperar en la prensa local. Los titulares, entre otros, fueron los siguientes:

*“Comptos critica el abuso de las subvenciones nominativas aprobadas por el Parlamento de Navarra”*  
*“Varapalo de Comptos a los socios de gobierno por dar subvenciones “a dedo”.* *“La Cámara de Comptos de Navarra alerta del aumento de subvenciones nominativas en los últimos 4 años.”*

Siempre después de la tormenta viene la calma y en este asunto, la calma se volvió a recoger en la prensa con los siguientes titulares:

*“Los portavoces de los grupos parlamentarios..., no se dieron ayer por aludidos tras el rapapolvo de Comptos por el abuso de las subvenciones nominativas ...*

*...que este tipo de ayudas “a dedo” fruto de la negociación parlamentaria eran legítimas y, por lo tanto, no iban a limitar su uso pese a las recomendaciones del órgano fiscalizador en sentido contrario.*



## Conclusiones

1. La normativa de subvenciones, establece que la gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación y control.

Los principios inspiradores de las normas, establecen el fundamento adecuado para el cumplimiento de los fines que inspiran las leyes. El principio de igualdad y no discriminación no pueden separarse. La no discriminación, se constituye como un complemento del derecho a la igualdad y como garantía del disfrute de derechos fundamentales.

Entender, como se ha entendido políticamente, que el hecho de que el procedimiento sea legal, avala a los grupos parlamentarios para continuar con la misma práctica -abusiva en términos de la prensa- no evita perplejidad y sonrojo a cualquier lector con un mínimo de conocimientos técnicos sobre la materia. El cumplimiento de una norma exige el respecto a los principios inspiradores de la ley, y es obvio que no se están cumpliendo: no se ha garantizado la no discriminación, o lo que es lo mismo se ha dado un trato desigual.

2. No puede haber dos vías distintas de acceso a las ayudas públicas, para el mismo objeto subvencionable. Una vía de acceso general (las convocatorias) donde desafortunadamente operan las limitaciones presupuestarias y una vía especial, que por "X" motivos se consigue lo que podía llamarse un "pase Vip" a unas ayudas sin necesidad de competir técnicamente con nadie, y donde la financiación, además de estar garantizada ha sido superior.
3. No podemos evitar introducir las palabras de una de las voces más solventes y autorizadas en el derecho administrativo, que no es otro que José Pascual García y su opinión al respecto "...el principio de igualdad, que no es sino la directa traducción al campo de la actividad subvencional del principio constitucional de igualdad ante la ley (art. 14 CE)...<sup>6</sup>"
4. El concepto económico de coste de oportunidad (entendido este como la cantidad del bien A al que se debe renunciar para obtener el bien B), no se puede aplicar a los principios inspiradores de la LGS/LFS, (ni al resto de leyes), y no se pueden alternar o elegir entre ellos de forma gratuita. El citado autor Jose Pascual García afirma<sup>7</sup>: "Así en las subvenciones de concesión directa se sacrifica la concurrencia, pero en ningún caso deben ser discriminatorias".
5. La postura mantenida por la Cámara de Comptos de Navarra supone una seria advertencia a que la excepción se esté convirtiendo en la regla general, desvirtuando de esta forma el sistema, y lo más preocupante, que no garantice los principios de igualdad y no discriminación. Lástima que se haya hecho otra lectura.

6. Régimen Jurídico de las Subvenciones. José Pascual García. Estudios Jurídicos.

7. Régimen Jurídico de las Subvenciones. José Pascual García. Estudios Jurídicos.

