



Informe de Fiscalización

Ejercicio:	Nº Expediente:	Sociedad:
2023	0090001381	CFNA
Tipo de documento:	Órgano Gestión:	C00009
D1	Centro Contable Informática, Telecomunicaciones e Innovación Pública.	
Tema Expediente:	&0012-3611-2023-000034 Transf.Nasertic.Medic.Perso	

INFORME DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA

Expediente contable 0090001381

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia formulado por la Directora General de Ciencia, Tecnología e Innovación y por el Secretario General Técnico del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital el 20 de octubre de 2023 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 Universidad, Innovación y Transformación Digital el 26 de septiembre de 2023 en relación con propuesta de autorización y disposición del gasto de 150.000 euros como transferencia a favor de Navarra de Servicios y Tecnologías, S.A. (NASERTIC), para actuaciones en “Medicina personalizada” en 2023.

ANTECEDENTES

Promovida por el órgano competente propuesta de autorización y disposición del gasto de 150.000 euros como transferencia a favor de Navarra de Servicios y Tecnologías, S.A. (NASERTIC), para actuaciones en “Medicina personalizada” en 2023, la Interventora Delegada en el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital formula reparo suspensivo en el que viene a señalar que tanto el informe propuesta como el informe jurídico carecen de un marco de referencias legales y de procedimiento que sirvan de fundamento legal a la propuesta del gasto de transferencia corriente; que, por el contrario, lo único cierto es que a la transferencia del caso no le resulta de aplicación la normativa en materia de subvenciones, pero en ningún momento se indica cuál es la normativa de referencia en la que la transferencia

se apoya, violando así el principio de legalidad; que NASERTIC no puede ser financiada mediante transferencias corrientes o de capital, dado que para que ello fuera posible sería preciso que la actividad se desarrollase por NASERTIC en régimen de descentralización funcional, hipótesis de todo punto inverosímil dado que la descentralización funcional solo cabe cuando su destinatario sea un organismo público, siendo así NASERTIC es una sociedad pública comprendida en la categoría de las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes; que el otorgamiento de la transferencia del caso es ajeno a la competencia del Departamento proponente; que la financiación del gasto de personal para el desarrollo de la función de coordinación del nuevo Comité Técnico carece de soporte legal; que, por otro lado, la financiación del gasto de personal correspondiente a una profesional del área de comunicación dentro de NASERTIC para la creación de páginas web, aparte de no corresponder al Departamento financiador, debe ser objeto de un encargo y no de una transferencia; que la financiación mediante transferencia corriente no puede generar superávit en la cuenta de resultados de la entidad, para lo que debe incluirse tal extremo en una cláusula que prevea el reintegro en el caso de que tal circunstancia llegase a acontecer.

Por su parte, la Directora General de Innovación y el Secretario General Técnico del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital indican que no han venido a aclararse las causas de nulidad de pleno Derecho que fundamentan el reparo suspensivo; que nuestro ordenamiento jurídico contempla las aportaciones dinerarias a entidades integrantes del sector público cuyos presupuestos de integren en los Presupuestos Generales de Navarra, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas; y que no comparten la afirmación de la Intervención Delegada en el sentido de que el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital no es competente en la materia que sirve de sustrato al expediente en cuestión.

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

CONSIDERACIONES

1. Sobre el cumplimiento del principio de legalidad en el otorgamiento de transferencias a determinadas entidades del sector público.

El otorgamiento de transferencias a determinadas entidades integrantes del sector público está cubierto desde el punto de vista legal por lo dispuesto en el art. 2.2 LFS, cuyo tenor literal es el siguiente: “No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley foral las aportaciones dinerarias a entidades integrantes del sector público cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de Navarra, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tengan atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública”. Así pues, la LFS prevé la posibilidad de que existan transferencias de la especie de la que es objeto de fiscalización, aunque las excluya de su ámbito de aplicación. Cuestión distinta es que nuestro ordenamiento legal no contiene un régimen jurídico de este tipo de transferencias debidamente vertebrado. Sin embargo, ello no permite considerar que este tipo de transferencias está prohibido por falta de amparo legal, pues de la dicción literal del art. 2.2 LFS se deduce que están permitidas y legalmente amparadas.

2. Sobre la posibilidad de efectuar una transferencia a NASERTIC en el marco descrito en la propuesta objeto de examen.

Más allá de atender a consideraciones de tipo doctrinal acerca de la posibilidad teórica de efectuar transferencias a favor de los entes instrumentales, ha de determinarse si tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico (atendiendo, por tanto, única y exclusivamente a nuestro Derecho positivo) la transferencia propuesta por el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital a favor de NASERTIC para la finalidad prevista en este caso concreto.

Para ello, en primer lugar hay que descartar la hipótesis de que en las relaciones entre las Administraciones Públicas y sus entes instrumentales solo quepan los encargos, de modo que no hay que excluir otros posibles vínculos jurídicos con substrato económico entre unas y otros. Esa idea de que la única relación posible entre las Administraciones Públicas y sus entes instrumentales es la derivada de los encargos no es consustancial a la naturaleza jurídica de los entes instrumentales y, por otro lado, no existe norma alguna en el ordenamiento jurídico que prohíba el entablamiento de otras relaciones jurídicas diferentes entre unas y otras. Cierto es que la figura de los entes instrumentales tiene su origen en el Derecho de la contratación pública,

habiéndose concebido en ese ámbito con el fin de que la Administración pudiera excluir de la aplicación de las Directivas europeas en materia de contratación pública determinadas relaciones contractuales con entidades vinculadas o dependientes de ellas (vid. art. 12 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE), pero ello no ha de conducir a la conclusión de que las relaciones entre la Administración matriz y su ente instrumental se limitan a las propias de los encargos. Es más, la normativa foral en materia de subvenciones nos encamina precisamente a la conclusión contraria, puesto que el art. 2.2 LFS, al decir que “no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley foral las aportaciones dinerarias a entidades integrantes del sector público cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de Navarra, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tengan atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública” se está refiriendo a cualesquiera entidades integrantes del sector público, sin excluir, por tanto, de ellas a los entes instrumentales.

A título ilustrativo indicaremos aquí que la Circular 1/2018, de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre la fiscalización de transferencias a entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, al tratar de la fiscalización de las transferencias y subvenciones nominativas (que es la sede a la que hay que acudir para hallar la solución al caso y no a la de los encargos de ejecución), no distingue entre las que son a favor de simples sociedades públicas y aquellas otras cuyos beneficiarios son entes instrumentales, de modo que las admite sin restricción alguna para el caso de que el destinatario sea un ente instrumental (de hecho, al tratar de su régimen de fiscalización, su normativa indica claramente que “se eximen de fiscalización previa las transferencias a organismos públicos, empresas de la Comunidad Autónoma y otras entidades dependientes”), señalando textualmente que “es fundamental tener en cuenta que estas aportaciones de fondos siempre se han de llevar a cabo porque son necesarias para el ejercicio de las competencias propias de la entidad, es decir, deben responder al

ejercicio de competencias que dichas entidades tengan específicamente atribuidas en las normas organizativas que les afecten o en su norma de creación”.

Dicho esto, debe determinarse si la concreta actuación para cuya financiación se propone la vía de la transferencia es susceptible de acogerse a dicha vía o, por el contrario, hay que reconducir la propuesta hacia la institución del encargo.

Para ello resulta fundamental determinar si el objeto del negocio jurídico propuesto es propio y exclusivo de la Administración financiadora o de la sociedad pública. Entramos aquí en el ámbito de lo competencial, si en lo que nos fijamos es en la esfera de actuación del órgano de la Administración Pública de que se trate, o de la extensión y alcance del objeto social, tratándose de la sociedad mercantil del caso.

Pues bien, entre las competencias del Servicio de I+D+i de la Dirección General de Innovación se halla la de “fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en los campos de salud, asistencial, equipamiento médico, farmacéutica y medicina personalizada, en universidades, centros tecnológicos y de investigación y su transferencia a la actividad empresarial, dentro del ámbito de sus competencias” [art. 15.g) del Decreto Foral 272/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital].

A día de hoy, el art. 4º de los Estatutos Sociales de Navarra de Servicios y Tecnologías, S.A. (NASERTIC) incluye en su objeto social, entre otras, las siguientes funciones:

“La prestación de servicios, para las Administraciones Públicas, Organismos, Sociedades o Entidades que dependan de ellas, así como con carácter subsidiario, a otras sociedades, entidades o particulares, en los ámbitos siguientes:

(...)

4. La prestación de servicios de laboratorio y medicina personalizada”.

Observamos, pues, cómo tanto la Dirección General de cuyo ámbito emana la propuesta objeto de examen como NASERTIC tienen competencias concurrentes sobre la materia. Más concretamente en el caso de NASERTIC, su objeto social comprende tanto actividades que exigirían la confección de un encargo para su desarrollo (en la

medida en que se trate de prestaciones para las Administraciones Públicas) como otras que presuponen su ordenación e impulso por la propia sociedad pública sin vinculación alguna con una orden o indicación efectuada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (las prestaciones de servicios a favor de particulares). Así pues, cabiendo en este caso que la sociedad lleve a cabo por sí misma actividades sin necesidad de encargo del Gobierno de Navarra, cabe la transferencia como forma de financiación de las mismas.

Por último, con respecto a las objeciones que pudiera plantear la concurrencia de competencias (o de extensión del objeto social en el caso de la sociedad mercantil) entre el órgano administrativo otorgante de la transferencia y la sociedad pública perceptora, hemos de indicar que no solo no supone ningún obstáculo para el buen fin de la operación por una pretendida duplicidad en el ejercicio de las funciones del caso sino que en una situación como la presente tal concurrencia resulta imprescindible, dado que para otorgar una transferencia (al igual que en el caso de una subvención) el órgano otorgante ha de tener competencia sobre la materia de fondo cuya atención se pretenda a través de la transferencia y para recibirla es preciso que la sociedad perceptora incluya dentro de su giro o tráfico habitual, encarnado en el objeto social, la materia sobre la que verse la actuación financiada por medio de la transferencia.

3. Sobre la cuestión competencial del órgano otorgante de la transferencia.

Ya hemos tenido la oportunidad de exponer en la consideración anterior cuáles son las competencias propias del Servicio de I+D+i de la Dirección General de Innovación del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital, todas ellas incluidas en el Decreto Foral 272/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital, entre las que se halla la del fomento de la medicina personalizada.

El hecho de que entre las competencias del Departamento de Desarrollo Económico [art. 39.c).c') del Decreto Foral 265/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial] se halle una descrita de la forma que sigue: “c) Dentro del marco de colaboración que acuerden los Departamentos de Desarrollo Económico y Empresarial,

de Universidad, Innovación y Transformación Digital y de Salud, ejercerá las siguientes funciones:

(...)

c'. Puesta en marcha de las infraestructuras y servicios para la ejecución de la estrategia de genómica y medicina personalizada” no es motivo suficiente para tachar esta propuesta de nula de pleno derecho por incompetencia del órgano otorgante de la transferencia. Y es que hay que recordar que para que pueda apreciarse una nulidad de pleno derecho fundamentadora de un reparo suspensivo en esta materia es preciso que la incompetencia sea manifiesta, de acuerdo con lo establecido en el art. 47.1.b) LPAC y con los múltiples pronunciamientos de la jurisprudencia, según la cual la incompetencia ha de ser manifiesta en el sentido de su detección no exija un esfuerzo dialéctico o, lo que es lo mismo, ha de ser clara, incontrovertida, grave y susceptible de apreciación sin necesidad de interpretación jurídica (STS de 23 de mayo de 2011, rec. cas. núm. 3715/2008; y STSJ Cataluña de 22 de enero de 2015, rec. c-a núm. 1474/2011, entre otras muchas).

Pues bien, si observamos las estructuras orgánicas de los Departamentos de Desarrollo Económico y Empresarial y de Universidad, Innovación y Transformación Digital, veremos que, efectivamente, existe un cierto solapamiento competencial en materia de medicina personalizada entre la Sección de Estrategia de Genómica y Medicina Personalizada de Navarra del Servicio de Proyectos Estratégicos de la S3 del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial y el Servicio de I+D+i de la Dirección General de Innovación del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital. A la vista de ello, desde el momento en que se observa el citado solapamiento competencial entre unos y otros órganos administrativos ya no se puede hablar de incompetencia manifiesta, de acuerdo con lo que se ha expuesto con anterioridad, de manera que aunque pudiera llegar a concluirse que nos hallamos ante un supuesto de incompetencia material, no podría llegar a formalizarse un reparo suspensivo sobre esta cuestión.

4. La financiación del gasto de personal para el desarrollo de la función de Coordinación del nuevo Comité Técnico.

Debe tenerse muy en cuenta que con la parte del gasto objeto de examen que figura en el informe propuesta no se pretende retribuir a una persona que vaya a integrarse en el Comité Técnico de la Comisión Interdepartamental de Medicina Personalizada de Navarra sino que su función es la de coordinar la labor de NASERTIC en el terreno de la medicina personalizada con el citado Comité Técnico en lo referente a los acuerdos que se adopten en el seno del mismo. Se trata, por tanto, de financiar en todo o parte el gasto de personal correspondiente a una persona ajena al citado Comité Técnico, de modo que con ello no se está financiando el gasto de personal de un miembro del Comité Técnico de forma ilegal.

5. Financiación del gasto de personal de una profesional del área de Comunicación de NASERTIC para contratar a una empresa de creación de páginas web.

El hecho de que Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial haya creado la página web de la Estrategia de medicina personalizada no impide que NASERTIC cree la suya propia ni demuestra con ello que la competencia para su creación sea exclusiva del citado Departamento. Ya se ha puesto de manifiesto en una consideración anterior que NASERTIC tiene competencia propia para llevar a cabo labores en materia de medicina personalizada, sin que para dar cobertura a este negocio jurídico haya de acudir irremediabilmente a la figura del encargo, cabiendo perfectamente la transferencia como medio de financiación.

6. La influencia de esta transferencia en la cuenta de resultados de la sociedad.

No hay duda alguna de que la financiación mediante la presente transferencia corriente no puede generar superávit en la cuenta de resultados de la entidad, de modo que si tal cosa sucediera deberá reintegrarse el exceso. Es este un principio general que afecta a cualquier transferencia que se efectúe por la Administración a favor de cualesquiera entes públicos o privados. No hay más que ver lo que sobre este particular prevén tanto la LFS como la LGS y su Reglamento con respecto a la transferencia más característica: la subvención. Sin embargo, como decimos, se trata de un principio general que es consustancial a cualquier género de transferencia y que puede aplicarse a las transferencias por tratarse de un principio general del Derecho, que constituye fuente del mismo en virtud de lo dispuesto en los arts. 1.1 y 1.4 del Código civil. Por

otro lado, también el hecho de que la transferencia vaya destinada a una finalidad concreta impide que genere superávit en la cuenta de resultados de la sociedad, pues en tal caso ya no estaría cumpliendo en todo o parte la finalidad a la que pretendía destinar, lo que solo es susceptible de apreciación en la auditoría, legalmente prevista para las sociedades públicas en los arts. 109 y ss. LFHPN y en su normativa de desarrollo. Existen, pues, mecanismos legales suficientes que no hacen imprescindible la inclusión expresa de una cláusula que permita la comprobación de que con la percepción de esta transferencia no se incurre en superávit y facilite el eventual reintegro.

CONCLUSION

Se resuelve la discrepancia derivada del reparo suspensivo formulado por la Intervención Delegada en el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital en relación con propuesta de autorización y disposición del gasto de 150.000 euros como transferencia a favor de Navarra de Servicios y Tecnologías, S.A. (NASERTIC), para actuaciones en “Medicina personalizada” en 2023, en el sentido de no apreciarse motivos de entre los legalmente previstos para sustentar un reparo suspensivo, por las razones expuestas en la fundamentación del presente informe, pudiendo proseguirse su tramitación.

Pamplona, 14 de noviembre de 2023.

EL DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN,

Juan José Pérez Capapay