Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua
Departamento de Universidad,
Innovación y Transformación Digital
Unibertsitateko, Berrikuntzako eta
Eraldaketa Digitaleko Departamentua

Secretaría General Técnica
Idazkaritza Tekniko Nagusia
C/ Cabárceno, 6
31621 SARRIGUREN (Navarra)
Código DIR: A15031079
sgt.uitd@navarra.es

INFORME DE DISCREPANCIA

Frente al reparo suspensivo interpuesto por la intervención delegada al expediente de Encargo a CEIN para la gestión de ayudas 2024. Realización de trabajos de gestión de diversas ayudas y otras tareas técnicas en el año 2024. (EXTR@ 0005-0402-2023-000083. Expediente contable de la propuesta de disposición 0090002820)

Antecedentes:

El 17 de noviembre de 2023 llega el expediente a intervención delegada en la Dirección General de Ciencia, Tecnología e Innovación para su tramitación.

El 30 de noviembre la intervención delegada interpone reparo suspensivo frente a la resolución con base en los siguientes argumentos:

1.- El objeto del encargo se refiere al seguimiento y revisión de las justificaciones de distintas ayudas gestionadas por el Servicio de I+D+i, se trata de revisar la documentación justificativa completa asociada a la ayuda, realizar comprobaciones administrativas como la doble financiación y en algunos casos visita a las instalaciones de las entidades beneficiarias acompañando al personal del Servicio de I+D+i.

Indica la interventora delegada que este objeto es coincidente con la definición que el art. 10.2 de la LFS hace de las entidades colaboradoras para la realización de funciones auxiliares en la gestión de subvenciones, en los términos siguientes: *será entidad colaboradora aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos*.

De aquí indica que "*la posibilidad de colaboración en la gestión de aspectos materiales en la tramitación de subvenciones se atribuye por la Ley Foral 11/2005 de Subvenciones a las entidades colaboradoras, en los términos previstos en el Artículo 10*.

2.- Indica también que el artículo 11 de dicha Ley Foral de Subvenciones exige, en todo caso, la formalización de un convenio de colaboración entre el órgano concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por dicha entidad con un plazo de vigencia de cuatro años como máximo.

Por todo lo cual, concluye, "*que la actuación de la Dirección General tramitando un encargo al ente instrumental no se ajusta al marco normativo que regula la actividad subvencional, pues ni el encargo es la herramienta jurídica adecuada para su instrumentación (el art. 11 de la LFS contempla el recurso al convenio de colaboración para ello), ni las bases reguladoras de dichas ayudas se ajustan al contenido mínimo previsto en el artículo 11 de la LFS para los*

Secretaría General Técnica
Idazkaritza Tekniko Nagusia
C/ Cabárceno, 6
31621 SARRIGUREN (Navarra)
Código DIR: A15031079
sgt.uitd@navarra.es

convenios de colaboración que deben formalizarse entre la administración concedente de las ayudas y la entidad colaboradora".

Por otra parte, y de manera complementaria, indica que las actividades objeto del encargo son tareas fundamentalmente administrativas que resultan de difícil encaje en el objeto social de CEIN definido en sus Estatutos.

Concluye su informe formulando "*reparo suspensivo fundamentado en lo previsto en el artículo 101.2 apartado d) de la Ley foral 13/2007, de 4 de abril, cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto*"

Cuestión planteada

Entendemos que la cuestión que pone en duda la intervención delegada es la utilización de la figura del ENCARGO (artículo 8 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos) para obtener asistencia en la gestión de subvenciones, entendiendo que debe utilizarse la figura de CONVENIO DE COLABORACIÓN (artículo 11 Ley Foral 11/2005 de 9 de noviembre, de Subvenciones) por considerar en este caso que la relación jurídica entre la Dirección General y la empresa instrumental la constituye en ENTIDAD COLABORADORA, a tenor del artículo 10.2 de la citada ley de subvenciones.

Consideraciones:

Primero: No haber lugar a la interposición de un reparo suspensivo basado en el artículo 101.2 apartado d) de la Ley foral 13/2007, de 4 de abril que indica que éste se interpondrá *cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Hacienda Pública de Navarra o a un tercero*.

A falta de más concreción por parte de la intervención delegada entendemos, del contenido del escrito, que considera que la utilización de la figura jurídica del encargo entra dentro de la letra e) del artículo 47 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas que establece que *serán nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido* (…).

Tenemos por un lado la figura del encargo a los entes instrumentales propios que es el instrumento jurídico que la administración utiliza para, a través de su capacidad de auto organización, gestionar los recursos materiales y personales de que dispone a fin de garantizar la consecución de los fines que tiene atribuidos. De tal modo que es una decisión operativa del órgano competente realizar sus funciones a través de medios propios o a través de entes

Secretaría General Técnica
Idazkaritza Tekniko Nagusia
C/ Cabárceno, 6
31621 SARRIGUREN (Navarra)
Código DIR: A15031079
sgt.uitd@navarra.es

públicos instrumentales. Si la decisión del órgano administrativo elige la utilización de un ente instrumental, deberá articular la relación con dicho ente a través de un ENCARGO, cumpliendo para ello los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Ley Foral de Contratos.

Por otro lado, tenemos la Ley Foral de Subvenciones que establece que "*será entidad colaboradora aquella que colabore en la gestión de la subvención*", teniendo entre sus obligaciones la de "*comprobar, en su caso, el cumplimiento y efectividad de las condiciones o requisitos determinantes para su otorgamiento, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención*.

En cualquier caso, ambas dos figuras están contempladas en la ley. Y en ambas hay una serie de requisitos procedimentales que en gran parte son coincidentes como la justificación de la necesidad, la existencia de crédito adecuado y suficiente, la determinación del contenido de la relación entre ambas partes, el coste que ellos supone y su forma de facturación, etc., aunque la figura jurídica de ambas sea diferente (encargo o convenio de colaboración).

Por tanto, en ningún caso puede decirse, que se ha dictado un acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, porque se han seguido todos y cada uno de los requisitos que se establecen para la tramitación de un encargo, y que, en caso de que la intervención delegada tuviera razón y se precisase un convenio de colaboración, son gran parte de los requisitos de dicho procedimiento.

A mayor abundamiento, debe indicarse que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido muy restrictiva en cuanto al tratamiento de este motivo de nulidad, pues ha declarado que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites de manera que cuando el expediente administrativo, como en el presente, contiene todos los trámites esenciales no es posible apreciar el defecto de nulidad señalado.

Por tanto, no hay lugar a la consideración de nulidad del acto como justificante del reparo suspensivo tanto fuese la operación jurídica calificada como encargo como convenio de colaboración.

Segundo: Sobre la idoneidad del procedimiento elegido para la tramitación del expediente. Indica la Intervención Delegada que de la naturaleza de las funciones encargadas al ente instrumental se deriva su condición de entidad colaboradora de la subvención.

Al respecto, y en opinión del que suscribe, la relación jurídica entre la Dirección General Competente para la tramitación de la subvención y la Empresa Pública Instrumental no es de colaboración en la gestión de la subvención, sino precisamente una relación instrumental en la prestación de servicios técnicos concretamente definidos en el encargo, de tal manera que toda la responsabilidad económica y jurídica de la tramitación y gestión de la subvención recae en la Dirección General de Ciencia, Tecnología e Innovación, siendo la intervención de la empresa instrumental totalmente trasparente en el caso que nos ocupa, equivalente a la intervención de los empleados públicos tramitadores en un procedimiento de subvenciones.

Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua
Departamento de Universidad,
Innovación y Transformación Digital
Unibertsitateko, Berrikuntzako eta
Eraldaketa Digitaleko Departamentua

Secretaría General Técnica
Idazkaritza Tekniko Nagusia
C/ Cabárceno, 6
31621 SARRIGUREN (Navarra)
Código DIR: A15031079
sgt.uitd@navarra.es

Efectivamente, en el artículo 11 de la Ley Foral de Subvenciones se establece que el convenio de colaboración deberá incluir las medidas de garantía que sea preciso constituir a favor del órgano administrativo concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación, así como los requisitos que debe cumplir y hacer cumplir la entidad colaboradora en las diferentes fases del procedimiento de gestión de las subvenciones, extremos ambos que por sí solos evidencian que la relación entre la Dirección General y su ente instrumental no entra dentro del ámbito del convenio de colaboración, ya que no es procedente solicitar una garantía a un ente instrumental propio ni este tiene capacidad para determinar aspecto alguno de la subvención. Creo que es evidente que la relación entre ambos participantes en el negocio jurídico no es de colaboración sino una relación jerárquica entre ambas.

Si no fuera así, todos los encargos a los entes instrumentales para el auxilio en la gestión de subvenciones deberían tramitarse a través del convenio de colaboración y no como encargos, que es la figura como actualmente se tramitan en esta administración como fácilmente puede comprobarse en una consulta al portal de contratación donde su publican los mismos.

Por todo lo anterior se solicita que se levante el reparo suspensivo interpuesto por la intervención delegada para poder con la tramitación del expediente.

El Secretario General Técnico. La Directora General de Ciencia, Tecnología e Innovación

[redacted] [redacted]