Intervención General
Kontu-hartzailetza nagusia
Cortes de Navarra, 2 – nivel 14
31002 PAMPLONA / IRUÑA
Tfno. 848 427202

Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua
Departamento de Economía y Hacienda
Ekonomia eta Ogasun Departamentua

INFORME DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA

Expediente contable 0090002820

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia formulado por la Directora General de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Secretario General Técnico del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital el 18 de diciembre 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 30 de noviembre de 2023 en relación con propuesta de resolución de la Directora General de Ciencia, Tecnología e Innovación, por la que se aprueba el encargo a la sociedad pública CEIN S.L. de los trabajos de apoyo en la gestión de diversas ayudas y otras tareas técnicas en el año 2024 para el Servicio de I+D+i.

ANTECEDENTES

Promovida por el órgano competente propuesta de resolución de la Directora General de Ciencia, Tecnología e Innovación, por la que se aprueba el encargo a la sociedad pública CEIN S.L. de los trabajos de apoyo en la gestión de diversas ayudas y otras tareas técnicas en el año 2024 para el Servicio de I+D+i, la Interventora Delegada en el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital formula reparo suspensivo en el que, en esencia, viene a señalar que el objeto de encargo coincide con el propio de las entidades colaboradoras en el marco de la realización de funciones auxiliares en la gestión de subvenciones (art. 10.2 LFS) y, además, no encaja en el objeto social de CEIN.

Por su parte, la Directora General de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Secretario General Técnico del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital formulan escrito de discrepancia en el que vienen a señalar que no ha lugar la formulación de reparo suspensivo por cuanto lo puesto de manifiesto por la Interventora Delegada no encaja en ninguno de los motivos que le habilitan para ello y

que la relación propuesta con CEIN no es de colaboración en la gestión sino de carácter instrumental para la prestación de los servicios técnicos definidos en la propuesta de encargo. Solicita, pues, a la Intervención General el levantamiento del reparo suspensivo formulado por la Intervención Delegada y la autorización para la continuación del procedimiento.

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. Acerca de la naturaleza de la relación entre la Administración y el ente destinatario de la propuesta de encargo.

Es objeto de debate la naturaleza de la relación jurídica entre el órgano autor de la propuesta y la entidad destinataria de la misma; en concreto, se trata de determinar si se trata de un encargo o de la que puede llegar a mantener la Administración con las entidades colaboradoras en el marco de las subvenciones. En esencia, como señala la Intervención Delegada en su reparo, *"los trabajos (...) consistirán en realizar el seguimiento y revisión de las justificaciones de distintas ayudas gestionadas por el Servicio de I+D y cierre de expedientes: Se trata de revisar la documentación justificativa asociada a la ayuda, realizar comprobaciones administrativas como la doble financiación y en algunos casos visita a las instalaciones beneficiarias acompañando al personal del Servicio de I+D"*.

La resolución de esta controversia exige acudir a lo que dispone la LFS acerca de las entidades colaboradoras en su art. 10:

"1. Las bases reguladoras de las subvenciones podrán establecer que la entrega o distribución de los fondos públicos a los beneficiarios se efectúe a través de una entidad colaboradora.

2. A los efectos de esta Ley Foral y con independencia de la denominación que se le otorgue, 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. Estos fondos en ningún caso se considerarán integrantes de su patrimonio. Igualmente tendrán esta condición los que habiendo sido denominados beneficiarios conforme a la normativa comunitaria tengan encomendadas, exclusivamente, las funciones enumeradas en el párrafo anterior.

3. Podrán ser consideradas entidades colaboradoras los organismos y demás entes públicos, las sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones Públicas, organismos o entes de derecho público, las fundaciones públicas y las asociaciones de entidades locales constituidas para la promoción y protección de sus intereses comunes, así como las demás personas jurídicas públicas o privadas que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan".

La figura de la entidad colaboradora en el ámbito de las subvenciones se caracteriza por actuar como auxiliar de la Administración, asumiendo una participación en la gestión de las subvenciones que puede consistir en la distribución de los fondos o limitarse a colaborar en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos (cfr. Bueno Mora, S.: "Los sujetos de la relación jurídica subvencional. Beneficiarios y entidades colaboradoras: régimen singular de las asignaciones a grupos políticos y de las subvenciones a las asociaciones de vecinos", Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 6, 2004, p. 127).

En la caracterización que acabamos de ofrecer se halla la clave para entender el alcance de las funciones de las entidades colaboradoras. Así como con la legislación vigente en la mano no es imprescindible que la entidad colaboradora se haga cargo de la entrega y distribución de los fondos, por el contrario, sí que el contenido mínimo de la función de las entidades colaboradoras ha de consistir en una colaboración con la Administración concedente en la gestión de las subvenciones. Y esa colaboración no es una cualquiera, sino que, a la vista de su configuración en la propia LFS, hay que concluir que ha de estar vinculada a la entrega y distribución de los fondos, de modo que consistirá en la recepción de las solicitudes de subvención; asesoramiento a los solicitantes sobre los aspectos propios de la convocatoria; comprobación, al tiempo de la presentación de la solicitud, del cumplimiento por dichos solicitantes de los requisitos exigidos por la

convocatoria para la obtención de la subvención, etc., centrándose todas estas operaciones en aquellos aspectos de la gestión que abarcan hasta el momento en que los beneficiarios perciben la subvención, la obtengan o no de manos de la entidad colaboradora. Hasta ahí se extiende propiamente la colaboración en la gestión de las subvenciones, sin que comprenda las operaciones de comprobación posteriores a la entrega de la subvención, tales como la de la revisión de la documentación justificativa completa, la de la realización de comprobaciones administrativas tales como la de la doble financiación e incluso la del acompañamiento al personal del Servicio gestor a las instalaciones de los beneficiarios. Es decir, para que una entidad pueda ser considerada colaboradora en el sentido exigido por la LFS es preciso que tenga algún vínculo con la finalidad perseguida con la entrega y distribución de los fondos, aunque finalmente no se lleve a cabo por ella. Pues bien, tal cosa no sucede en el presente caso, razón por la cual no puede considerarse que CEIN haya de ser considerada forzosamente entidad colaboradora.

2. Sobre el encaje del encargo del caso en el objeto social del CEIN.

Aunque en anteriores informes de resolución de discrepancia se sostuvo de forma reiterada que resultaba imprescindible, a cualquier efecto, que la actuación a desarrollar por determinadas sociedades públicas había de estar comprendida, para su validez, dentro de su objeto social, una nueva reflexión y el examen de la doctrina sobre este concreto extremo nos conduce a una conclusión distinta de la alcanzada en aquellas anteriores ocasiones. Los párrafos siguientes contienen un resumen de lo que expone Sáenz García de Albizu, J.C. en "Sociedad anónima: Facultades al margen del objeto social otorgadas al administrador único por los Estatutos de la sociedad [Reseña y comentario a la D.D.G. R.N. de 31 de marzo de 1986 ("B.O.E." de 25 de abril de 1986)]" publicado en el Anuario de Derecho Civil, 1987, fascículo 1, pp. 443-459.

Ha sido cuestión tradicionalmente muy debatida la del alcance y extensión que haya de atribuirse al concepto de capacidad general aplicable a las personas jurídicas. Así, observamos cómo frente al ordenamiento francés e inglés, en los que el objeto social constituye un límite a la capacidad de la sociedad, el Derecho alemán consagra el principio de capacidad en toda su pureza, pues en dicho ordenamiento el objeto social no pasa de ser un mero límite interno al poder de los administradores. En cambio, el Derecho

positivo español es manifiestamente confuso en este punto, pues mientras que el art. 38 CC. parece decantarse por el principio de capacidad general *("Las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución")*, el art. 37 del mismo texto legal adopta la solución opuesta al decir que *"la capacidad civil de las corporaciones se regulará por las leyes que las hayan creado o reconocido; la de las asociaciones por sus estatutos, y las de las fundaciones por las reglas de su institución, debidamente aprobadas por disposición administrativa, cuando este requisito fuere necesario"*.

Pues bien, en relación con esta cuestión bien puede decirse que hay un antes y un después de una sentencia del TS de 5 de noviembre de 1959. En efecto, antes de esa sentencia, tanto el TS como la DGRN, mantenían que las sociedades poseían una capacidad especial o limitada por el contenido de su objeto estatutario, criterio que fue cayendo progresivamente hasta llegar a la mencionada STS de 5 de noviembre de 1959. Tal cambio de orientación puede deberse, a juicio de la doctrina, a una progresiva mayor preocupación por la protección de los terceros que contratan con la sociedad.

En suma, que como resultado de ese proceso evolutivo la doctrina extrae "que el principio de capacidad general, entendido en los términos expresados, es el que en mayor medida permite lograr el adecuado equilibrio de intereses en el seno societario, conclusión ésta a la que parece haber llegado también nuestras distintas instancias jurisdiccionales".

A partir de ahí, sigue razonando un sector de la doctrina, aunque las sociedades actúen más allá de su objeto social, es decir, más allá de su capacidad limitada a través de la definición de su objeto social, sucede que en Derecho español "el problema de la capacidad no constituye un tema de interés público a diferencia de lo que ocurre con las personas físicas y, en consecuencia, toda esta materia sería de naturaleza puramente técnica. Por lo tanto, a diferencia de la persona física, en relación con la cual los problemas de capacidad afectan al interés público y los actos realizados faltando aquélla son sancionados con la nulidad radical, en la persona jurídica al no estar en juego razones de la misma índole, sino únicamente el mejor equilibrio de intereses, así como la seguridad del tráfico, parece suficiente la sanción de anulabilidad".

Sea como fuere, entonces, para que pudiese formularse un reparo suspensivo por considerar que una actividad no encaja en el objeto social de una sociedad, debería estar claro que la adopción de un acuerdo en tal sentido es merecedora de una sanción de nulidad de pleno Derecho, que es lo que permitiría sustentar un reparo suspensivo conforme a lo dispuesto en el art. 101.2.d) LFHPN, pero tal cosa no está ni mucho menos clara a la vista de la exposición que se ha hecho hasta aquí, decantándose la doctrina más bien por la conclusión contraria, esto es, por la de la posibilidad de las sociedades puedan realizar puntualmente actos al margen de su objeto social, siempre que con ello el mismo no quede desvirtuado, circunstancia que no parece concurrir en la propuesta que se somete a nuestra consideración.

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 resolución de la Directora General de Ciencia, Tecnología e Innovación, por la que se aprueba el encargo a la sociedad pública CEIN S.L. de los trabajos de apoyo en la gestión de diversas ayudas y otras tareas técnicas en el año 2024 para el Servicio de I+D+i, 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, 27 de diciembre de 2023.

EL DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN,

Juan José Pérez Capapay

Intervención General
Kontu-hartzailetza nagusia
Cortes de Navarra, 2 – nivel 14
31002 PAMPLONA / IRUÑA
Tfno. 848 427202

Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua
Departamento de Economía y Hacienda
Ekonomia eta Ogasun Departamentua