

INFORME DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA

Expediente extr@ 0011-D016-2023-000000

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia formulado por el Director del Servicio de I+D+i y por el Secretario General Técnico del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital el 6 de noviembre 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 octubre de 2023 en relación con propuesta de resolución de la Directora General de Ciencia, Tecnología e Innovación por la que se conceden 2.484.757,89 euros a la Fundación CENER para proyectos e inversiones en 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 conceden 2.484.757,89 euros a la Fundación CENER para proyectos e inversiones en I+D+i, la Interventora Delegada en el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital formula reparo suspensivo en el que viene a señalar que la disposición dineraria a favor de la Fundación para amortizar préstamos no tiene la consideración de subvención, haciendo especial hincapié en que la entrega dineraria no está sujeta a la ejecución de un proyecto, ni a la realización de actividad alguna, ni se trata de adoptar un comportamiento singular, ni está sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, y en que la devolución de los préstamos no es un concepto de gasto ni puede tener la consideración de gasto subvencionable conforme a lo dispuesto en el art. 28 LFS; que en la propuesta de concesión, cuando la subvención se concede bajo la condición del cumplimiento de un objetivo, se ha de recoger uno que ha de ser medible, objetivado y cuantificable, de modo que solo bajo esas premisas puede verificarse la realización de la actividad o proyecto y el cumplimiento de la finalidad comprometida, cosa que no sucede en el presente caso; que la entrega dineraria no tiene por finalidad el fomento, por lo que esta aportación dineraria no puede calificarse como subvención ni tramitarse como tal, porque su finalidad es la resolver el estado de insolvencia financiera de la Fundación; que una transferencia de este género debería estar contemplada en una norma con rango legal; la aportación dineraria propuesta no encuentra cobertura legal en

la normativa foral de subvenciones, debiendo someterse a los requisitos y procedimientos contenidos en la Ley Foral de Fundaciones; que en materia de subvenciones para el fomento de la investigación no se puede eludir lo dispuesto en el la Ley Foral 15/2018, de 27 de junio, de Ciencia y Tecnología que exige el sometimiento de todo este género de medidas al Plan de Ciencia y Tecnología, que tiene la condición de Plan estratégico, en el cual no se ha contemplado la entrega dineraria del caso; que tampoco se ha cumplido en el caso la exigencia de elevar a escritura pública el compromiso de que las instalaciones y bienes de equipo objeto de subvención se destinen a actividades de I+D+i mientras dure el período de subvención, así como la de inscripción de la citada escritura en registro público; que no consta en el expediente estudio alguna acerca del cumplimiento de la normativa europea en materia de ayudas de Estado. Por todo ello considera que la propuesta del caso incurre en la circunstancia del art. 101.2.d) LFHPN (“cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto”) fundamentadora de un reparo suspensivo.

Por su parte, el Director del Servicio de I+D+i y el Secretario General Técnico del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital formulan escrito de discrepancia en el que textualmente vienen a señalar que “esta subvención nominativa se viene haciendo desde hace varios años con prácticamente las mismas condiciones con las que actualmente se tramita. De hecho, el año pasado la intervención delegada interpuso un reparo suspensivo con los mismos argumentos que el actual (...) y que dicho reparo suspensivo fue levantado por la Intervención General mediante escrito de 24 de junio de 2022, por lo que se pudo continuar el procedimiento”. Es por ello que reproducen en este escrito de discrepancia todos y cada uno de los argumentos de aquel procedimiento anterior, al considerar que la intervención delegada no aporta ningún dato nuevo que altere la naturaleza de la operación analizada el año pasado por los mismos agentes que haga necesario un nuevo análisis de la misma cuestión. Solicita, pues, a Intervención General el levantamiento del reparo suspensivo formulado por la intervención delegada y autorice 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. Sobre la procedencia de la subvención en sí misma considerada.

Examinado el expediente se constata que la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023 contiene la partida nominativa G20001 G2100 7309 467300 denominada “Aportación de fondos a la Fundación CENER para proyectos e inversiones en I+D+i”, dotada con 3.570.000 euros. La misma partida se viene incluyendo en los Presupuestos Generales de Navarra desde el año 2015, concediéndose la subvención por los órganos competentes.

Por Resolución 11E/2023, de 8 de septiembre, de la Directora General de Ciencia, Tecnología e Innovación, se autoriza un gasto de 2.484.757,89 euros para la aportación de fondos a la Fundación CENER para proyectos e inversiones en I+D+i y se aprueban las bases reguladoras de la ayuda, en la que están ya reguladas las cuestiones que han suscitado la discrepancia. Tratándose de una subvención nominativa en la que hay un solo posible beneficiario, en las bases reguladoras se han establecido unos derechos condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos, por lo que, de hecho, ya se ha concedido la subvención, aunque no se haya contabilizado el compromiso.

No obstante, entrando al fondo de la cuestión planteada, por el interés general que esta puede suscitar, debe considerarse que, en todo caso, la subvención concedida debe destinarse a una finalidad de utilidad pública. La caracterización como de “utilidad pública” de la devolución de un préstamo no puede realizarse atendiendo únicamente a la naturaleza financiera de la operación, pues hay que considerar el destino de los fondos obtenidos con ese préstamo que se amortiza, y será ese destino el que deberá considerarse para determinar la “utilidad pública” de la amortización del préstamo. No puede olvidarse que un préstamo es un mecanismo que permite conseguir financiación para atender necesidades inmediatas de pago al acreedor, dilatando en el tiempo el pago efectivo. Un préstamo supone simplemente sustituir un acreedor (el que surgió de la relación jurídica original que debía ser objeto de cumplimiento cabal) por otro (el que proporcionó los fondos para hacer frente a la obligación original) que difiere en el tiempo el cobro del importe percibido como parte esencial de dicho negocio jurídico. Así, será la operación que se financió con el préstamo la que debe analizarse para determinar la “utilidad pública” de la finalidad perseguida con la subvención, pues la amortización del préstamo no pasa de ser el reflejo formal del pago realizado, y no el gasto subvencionable, pues éste se produjo como causa del préstamo que se amortiza. Por tanto, se considera que al analizar la posibilidad de subvencionar con arreglo a la

Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones (LFS) la amortización de un préstamo, se han de distinguir dos casos:

a) Una aportación dineraria condicionada a la cancelación de pasivos financieros, sin vinculación directa con una determinada finalidad de utilidad pública ha de ser considerada como una aportación para financiar globalmente la actividad de la entidad que no encajaría en el ámbito objetivo de la LFS. Quebraría, por una parte, el carácter finalista de la subvención exigido en el artículo 2.1 de la LFS. Y, por otra parte, la falta de vinculación del préstamo con una operación concreta, al no ser la devolución del principal un gasto sino una operación financiera, dificultaría establecer la vinculación de la subvención con una finalidad de utilidad pública.

b) Sin embargo, si los préstamos cuya amortización se prevé subvencionar están vinculados a proyectos concretos de interés general ya realizados, puede entenderse que, aunque la financiación se condiciona a la efectiva devolución del principal de los préstamos, lo que en realidad se está subvencionado son las actividades ya realizadas que fueron financiadas con el préstamo que se amortiza, siendo en este caso subvencionables de acuerdo con la LFS.

De acuerdo con el informe propuesta, la disposición dineraria en cuestión se vincula a la amortización de dos préstamos distintos, vinculados a la financiación de concretas operaciones subvencionables. En la descripción de las operaciones para las que se concedieron los préstamos se indica su ejecución efectiva y la ausencia de financiación pública anterior, lo que, de lo contrario, indicaría la existencia una doble financiación de los mismos, por lo que no se observa a priori obstáculo para conceder la subvención propuesta.

2. Sobre el eventual incumplimiento por parte de la Fundación CENER de los requisitos de estar debidamente dotada económicamente y de determinadas exigencias registrales.

Se indica en el reparo formulado por la Intervención Delegada que la Fundación debe contar con una dotación inicial adecuada y suficiente y que no se han cumplido en la Fundación los requisitos exigibles para que los patronos puedan efectuar nuevas aportaciones, así como determinadas exigencias registrales en relación con los bienes adquiridos.

Pues bien, siendo todas ellas exigencias a requerir de la Fundación, lo que se controla en la fiscalización previa es la regularidad de la propuesta de acto administrativo a dictarse por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, no la situación financiera del destinatario del acto administrativo ni el cumplimiento por él de determinadas exigencias registrales, que es materia propia de la auditoría (arts. 52 y ss. LFHPN), por lo que tampoco este es motivo de reparo suspensivo en fase de fiscalización previa.

3. Sobre el sometimiento de la presente subvención al Plan de ciencia y tecnología.

Sobre cuestión muy similar a la que ahora se nos plantea (en concreto, sobre la influencia que desde el punto de vista de la validez del acto puede llegar a ejercer la inclusión o no inclusión en el correspondiente plan estratégico sectorial de un determinado proyecto financiado a través de una partida nominativa aprobada por el Parlamento de Navarra) ya resolvió la Intervención General en informe de resolución de discrepancia de transferencia a CEIN, de 2 de octubre de 2023, a cuyo razonamiento nos remitiremos a continuación, por considerar que no hay motivos para variar el criterio que en aquel momento se sentó.

Antes de entrar en el análisis de las razones de fondo que conducen a la formulación de este motivo de reparo ha de determinarse si la deficiencia detectada (en concreto, la no inclusión del proyecto que se pretende financiar con la partida nominativa del caso en el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Navarra 2021-2025, previsto en la Ley Foral 15/2018, de 27 de junio, de Ciencia y Tecnología, constituye motivo suficiente para fundamentar un reparo suspensivo conforme a lo dispuesto en la letra d) del art. 101.2 LFHPN.

Recordemos que la letra d) considera que el reparo suspensivo está justificado “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”.

Consideremos, pues, si la omisión del requisito señalado como deficiencia del expediente puede dar lugar a la nulidad del acto. Las condiciones para la nulidad de los actos administrativos vienen definidas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En

términos de lo señalado en este precepto, y dejando a un lado aquellas circunstancias fundamentadoras de la nulidad de pleno derecho que evidentemente no concurren en el caso [las de las letras a), b), c) y d)], observamos que no nos hallamos en presencia de la situación descrita en la letra e) (“Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”), puesto que el defecto observado no es de orden procedimental sino, en todo caso, de carácter sustantivo (así ha de calificarse la omisión de la inclusión de las actuaciones del caso en el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Navarra 2021-2025, por mucho que tenga carácter estratégico), habiéndose observado aquí, por lo demás, las reglas de procedimiento previstas para la tramitación del expediente.

Por otra parte, tampoco puede subsumirse el defecto observado en lo dispuesto en la letra f) (“Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”) porque, en primer lugar, dicho precepto va dirigido a evitar que los destinatarios de la acción de la Administración disfruten de forma indebida de facultades o derechos, por carecer de los requisitos esenciales para ello, mientras que aquí el requisito cuya ausencia se señala como deficiencia no es predicable del acreedor que pueda surgir de la continuación de la tramitación (o, dicho de otro modo, el hecho de que el proyecto objeto de transferencia no esté incluido en el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Navarra 2021-2025 no afecta a los derechos subjetivos del acreedor que surgirá de esa relación). Además, y aun cuando se admitiese que el precepto es aplicable al caso, el requisito objeto de examen (la omisión de la inclusión de las actuaciones a financiar en el instrumento de planificación sectorial) no tiene carácter esencial, pues, como señala el TS en su S. de 7 de octubre de 2010 (recurso núm. 481/2008), “no todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse “esenciales”: tan sólo los más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma de aquél”. En efecto: para poder financiar una determinada actuación, aunque sea en materia de ciencia, tecnología e innovación, no es esencial que esté incluida en un determinado instrumento de planificación, pues ello no es inherente a la propia naturaleza del acto administrativo aprobatorio del otorgamiento de la transferencia.

Finalmente, tampoco concurre la situación prevista en la letra g), que considera nulos de pleno derecho aquellos actos que incurran en algún otro defecto para el que

una disposición con rango de Ley prevea tal sanción. Examinados los preceptos que la Ley Foral 15/2018, de 27 de junio, de Ciencia y Tecnología, dedica a la regulación del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Navarra, observamos que no se prevé para el incumplimiento de la inclusión del proyecto en el plan estratégico una sanción como la de la nulidad de pleno Derecho del acto dictado con infracción de ese requisito.

Así pues, aun detectado un defecto en el expediente objeto de fiscalización, el mismo no tiene la entidad requerida por el ordenamiento jurídico para fundamentar un supuesto de nulidad de pleno derecho del acto de otorgamiento.

En cuanto a la otra cuestión que recoge el artículo 101.2.d) de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, relativa al posible perjuicio que pudiera suponer la continuación del expediente, el Reglamento de Control Interno, aprobado por Decreto Foral 31/2010, de en su artículo 11.2 señala como supuestos de perjuicio para la Hacienda de Navarra los siguientes:

“a) Cuando no se garantice el mantenimiento de la correlación entre la prestación a recibir y el importe a satisfacer.

b) Cuando las bases reguladoras de las subvenciones permitan financiar actuaciones ajenas al interés público que motiva la concesión.

c) Cuando se menoscabe o se ponga en riesgo la integridad de los derechos económicos de la Hacienda de Navarra.

d) Cuando los actos administrativos impliquen o vayan a implicar en el futuro el reconocimiento de obligaciones ajenas a la finalidad prevista en la Ley Foral de Presupuestos correspondiente al crédito de que se trate.

e) Cuando no se cumplan las condiciones de obtención de la financiación afectada al gasto en el que vaya a incurrirse.

f) Con carácter general, cuando no se establezca una vinculación entre la utilización, destino o consumo de los bienes o derechos de la Hacienda de Navarra afectados por la actuación de que se trate, y una finalidad de interés público”.

A la hora de valorar el posible “perjuicio para la Hacienda de Navarra” no puede olvidarse que en el caso contemplado en el reparo suspensivo se trata de un proyecto cuya financiación viene encaminada por una partida nominativa incluida en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra, por lo que no se puede concluir que la

obligación a reconocer sea ajena al interés público (apartado b) o a la finalidad prevista en dicha Ley Foral (apartado d).

Y en cuanto a la posibilidad de considerar que para poder ser financiada por los Presupuestos Generales de Navarra la actuación debería estar incluida en el mencionado Plan de ciencia, tecnología e innovación, ello habría de dar lugar a considerar si tal deficiencia encajaría en lo dispuesto en la letra a) – y no en la d) – del artículo 101.2 LFHPN. Dicho precepto considera justificado el reparo suspensivo “cuando se base en la insuficiencia de crédito o el presupuesto no se considere adecuado”.

Exploremos la hipótesis consistente en considerar que la no inclusión del proyecto en el Plan de ciencia, tecnología e innovación, debiendo estarlo, excluye la posibilidad de utilizar cualquier partida presupuestaria para su financiación. Pues bien, tal hipótesis podría –y debería– ser tomada en consideración cuando la financiación del proyecto resultara de una decisión de la propia Administración, como sucedería en el caso de que el expediente objeto de financiación estuviera incardinado en unas bases reguladoras de subvenciones en las que se excluyeran actuaciones no incluidas en el Plan de ciencia, tecnología e innovación. Sin embargo, resulta temerario considerar que el presupuesto no puede financiar ese proyecto cuando cuenta con una habilitación específica, recogida en una partida nominativa aprobada por el mismo Parlamento que aprueba el Presupuesto. No puede considerarse, pues, como inadecuado un crédito que el Parlamento ha previsto utilizar de la forma que se propone, y que no tiene alternativa posible.

Por todo lo antedicho, no puede considerarse que se cumplen los requisitos para suspender la tramitación con arreglo a lo señalado en el art. 101.2 de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, al no tratarse de una deficiencia que obligue a suspender la tramitación del expediente

4. Sobre la ausencia de informe acerca del cumplimiento de la normativa europea en materia de ayudas de Estado.

Por otra parte, en el informe propuesta correspondiente al expediente de autorización tramitado con carácter previo al que es objeto de fiscalización en este momento ya se justificó que “la presente ayuda a Fundación CENER destinada a proyectos e inversiones en I+D+i no es Ayuda de Estado conforme al Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (2022/C 414/01) (Publicado

en el DOCE el 28 de octubre de 2022)”, de modo que no resulta preciso reiterar ahora esa declaración en el expediente correspondiente a la concesión.

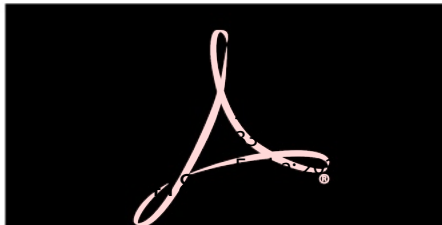
En consecuencia, no hay obstáculo alguno para la fiscalización positiva del expediente.

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 conceden 2.484.757,89 euros a la Fundación CENER para proyectos e inversiones en 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, 5 de diciembre de 2023.

EL DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN,



Juan José Pérez Capapay