

Recibida para su fiscalización el expediente de propuesta de resolución para conceder a la Fundación CENER una subvención directa por importe de 2.484.757,89 euros para proyectos e inversiones en I+D+i con cargo a la partida de los Presupuestos Generales de Navarra de 2023, G20001 G2100 7309 467300 denominada "Aportación de fondos a la Fundación CENER para proyectos e inversiones en I+D+i", que se aplicará a la amortización del saldo de los préstamos, cuya documentación una vez examinada y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 13/2007 y el artículo 21.2 del Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de control interno, se emite el presente informe desfavorable, con fundamento en las siguientes consideraciones:

I.- La disposición dineraria a favor de la Fundación para amortizar préstamos no tiene la consideración de subvención tal y como define la LFS en su artículo 2. Concepto de subvención:

1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley Foral, toda disposición dineraria realizada a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios ni de terceras personas.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, 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.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Respecto al apartado b), en el caso concreto, la entrega 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.

En consecuencia, la devolución de los préstamos, tampoco es un concepto de gasto ni, por tanto, puede tener la consideración de gasto subvencionable a los efectos previstos en la LFS, conforme a su artículo 28.

En el supuesto de una entrega dineraria sujeta al cumplimiento de un objetivo, hay que puntualizar que, se trata de objetivos medibles, objetivados y cuantificables a lograr para hacer depender de ellos el pago

por resultados, lo que exige determinar con precisión dichos objetivos, que no pueden ser genéricos, abstractos e inespecíficos.

El órgano concedente debe verificar que la realización de la actividad o proyecto, así como el cumplimiento de la finalidad comprometida. Una evaluación efectiva requiere, previamente, que los resultados a obtener se hayan definido de manera clara y operativa, de lo contrario no sería posible su adecuada medición.

Relacionado con ello, el artículo 14.1. p) prevé como parte del contenido mínimo de las bases reguladoras, los “Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad”.

Requisitos y exigencias, todos ellos, que no se contemplan en la propuesta de concesión.

Igualmente, se incumple la exigencia del apartado c), por cuanto que, la entrega dineraria no tiene por finalidad el fomento de una actividad de utilidad pública o de interés social. Su finalidad es resolver problemas de solvencia financiera y liquidez de la Fundación y evitar un posible estado de insolvencia que bien podría llegar a constituir el presupuesto objetivo del concurso (art. 2 LC).

En definitiva, la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular es requisito esencial para que la entrega de dichos fondos tenga la consideración de subvención y la ley de subvenciones le resulte de aplicación. Requisito del que adolece la subvención propuesta, como ya se ha indicado.

A la vista de lo expuesto no cabe calificar como subvención ni tramitar como tal la aportación dineraria que sirve a la finalidad de resolver el estado de insolvencia financiera de la Fundación, finalidad más propia de un acto reglado conforme a norma regulada por ley en lugar de un acto discrecional en el ejercicio de la potestad discrecional de fomento. Ejemplo de ello se halla en el Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial, que contiene medidas para la reducción del endeudamiento de las empresas (mismo objetivo que la actual propuesta) a cuyo efecto se aprueba una **norma con rango legal**, considerándose el instrumento más adecuado en lugar de la aplicación directa de la normativa de subvenciones.

II.- Según ha declarado el TC en Sentencias como la de 22 de marzo de 1988, el concepto de fundación admitido de forma generalizada entre los juristas considera la fundación como la persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a un fin de interés general. La fundación nace, por tanto, de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por él determinado y establece las reglas por las que han de administrarse al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente o, al menos, duradera. Tanto la manifestación de voluntad como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las Leyes, las cuales prevén, además, un tipo de acción administrativa (el protectorado) para asegurar el cumplimiento de los fines de la fundación y la recta administración de los bienes que la forman.

De este modo, la Administración pública podría conceder subvenciones a la fundación de la que es partícipe para el desarrollo de actividades compatibles con sus competencias y, al mismo tiempo, con los fines de la fundación, pero que **no estén directamente relacionados con las actividades desarrolladas para el cumplimiento de fines**, incluidas las dotaciones a la amortización y a las provisiones de inmovilizado afecto a dichas actividades.

Así se desprende de la consulta de la DGT V1828/2006, de 12 de septiembre, que indica que:

“Teniendo en cuenta que, en términos generales, la fundación puede definirse como la personificación de un patrimonio establemente adscrito a un fin de carácter general, el sustrato patrimonial de dicha persona jurídica adquiere una relevancia esencial. Por ello, puede decirse que la dotación es requisito sine qua non de la existencia y constitución de la fundación, **debiendo tener entidad económica suficiente para garantizar el cumplimiento de los fines fundacionales** de forma relativamente segura durante un plazo de tiempo prolongado. Por ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones «**la dotación**, que podrá consistir en bienes y derechos de cualquier clase, **ha de ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los fines fundacionales...**». Junto a dichas aportaciones iniciales, la dotación patrimonial estará igualmente integrada por aquellos bienes y derechos de contenido patrimonial que durante la existencia de la fundación se aporten en tal concepto por los fundadores o por terceros, o que se afecten por el Patronato, con carácter permanente, a los fines fundacionales.

En consecuencia, corresponde a los patronos realizar las aportaciones de acuerdo con lo previsto en el artículo 15. Dotación inicial e incrementos posteriores de la LEY FORAL 13/2021, DE 30 DE JUNIO, DE FUNDACIONES DE NAVARRA, que en su apartado 7 prevé:” La dotación inicial, acreditada como adecuada y suficiente para constituir la fundación, podrá incrementarse durante la existencia de la fundación mediante nuevas aportaciones dinerarias.

Ello requerirá el acuerdo de los patronos de realizar nuevas aportaciones a la dotación fundacional que deberá constar en acta y elevarse a escritura pública. Posteriormente, cuando la entidad ha soportado resultados negativos no compensables con otras partidas de sus fondos propios, al efecto, el patronato debe (i) adoptar un acuerdo de reducción de cifra de dotación, consistente en la aplicación de los excedentes negativos acumulados a la cifra de dotación, para “netearla” y (ii) someterlo a la autorización del Protectorado.

Esta opción está prevista y admitida en el Plan General Contable para Entidades sin ánimo de lucro.

En definitiva, al acto administrativo propuesto no encuentra cobertura legal en la normativa foral de subvenciones, debiendo someterse a los requisitos y procedimiento previstos en la Ley Foral de Fundaciones.

III.- Por otra parte, hay que tener presente que, en materia de subvenciones para el fomento de la investigación no se puede eludir lo previsto en la Ley Foral 15/2018, de 27 de junio, de Ciencia y Tecnología que establece el marco que **regula de manera integral** el fomento de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación en Navarra.

Muy a tener en cuenta lo establecido en el capítulo III:

“Para dar cumplimiento al objeto y fines de esta ley se llevarán a cabo, **las medidas concretadas en cada Plan de ciencia y tecnología** y que, entre otras, incluirán las siguientes:

Las medidas indicadas se adecuarán a sus fines y se desarrollarán sobre la base del principio de neutralidad, según el cual el ámbito de aplicación de las medidas será general y **no cabrá discriminación por razón de la adscripción de los agentes o por su forma jurídica.**

Así mismo, el artículo 35.3 establece que “El Plan de ciencia, tecnología e innovación tendrá la consideración de **plan estratégico**, cuyo presupuesto se integrará en el plan estratégico de subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

Disposiciones legales que tampoco se han respetado en la tramitación de la propuesta, puesto que no corresponde a ninguna de las medidas contempladas en el mencionado Plan ni, por tanto, responde al objeto y fines de la Ley Foral de Ciencia y Tecnología.

La aprobación de una subvención al margen de un Plan Estratégico supone infringir el artículo Artículo 5 bis LFS, por lo que, en principio y de conformidad con el artículo 48.1 de la ley 39/2015, nos encontraríamos ante un vicio de anulabilidad que invalidaría tal actuación administrativa.

IV.- En cualquier caso, los límites de los gastos subvencionables los podemos encontrar en el art. 28 de la Ley 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones -LFS-, que dispone que se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las

Así, deberán cumplirse los requisitos establecidos en el art. 28.4.a) LFS:

Las bases reguladoras fijarán el período durante el cual el beneficiario deberá destinar los bienes al fin concreto para el que se concedió la subvención, que no podrá ser inferior a siete años en caso de bienes inscribibles en un registro público, ni a dos años para el resto de bienes.

En el caso de bienes inscribibles en un registro público, deberá hacerse constar en la escritura esta circunstancia, así como el importe de la subvención concedida, debiendo ser objeto estos extremos de inscripción en el registro público correspondiente..

- *b)) El incumplimiento de la obligación de destino referida en la letra anterior, que se producirá en todo caso con la enajenación o el gravamen del bien, será causa de reintegro, en los términos establecidos en el capítulo I del título II de esta Ley Foral, quedando el bien afecto al pago del reintegro cualquiera que sea su poseedor, salvo que resulte ser un tercero protegido por la fe pública registral o se justifique la adquisición de los bienes con buena fe y justo título o en establecimiento mercantil o industrial, en caso de bienes muebles no inscribibles.”*

En virtud de lo expuesto, es requisito elevar a escritura pública el compromiso de que las instalaciones y bienes de equipo objeto de subvención deberán destinarse a actividades de I+D+i mientras dure los períodos de la subvención, por lo que la Fundación no podrá vender los bienes adquiridos con los préstamos subvencionados en el plazo que DGCTI considere.

El apartado 6 del art.28 LFS se refiere a la posibilidad de que se subvencionen los gastos de amortización de los bienes inventariados, por lo que, en todo caso, la subvención para la amortización de los préstamos exige que se cumplan los requisitos del citado precepto, que son:

- a) Que las subvenciones no hayan contribuido a la compra de los bienes.
- b) Que la amortización se calcule de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas.
- c) Que el coste se refiera exclusivamente al período subvencionable.

Por tanto, se ha de entender que el límite de la subvención para la amortización de los préstamos será como máximo el importe que se corresponda con la amortización de los bienes e instalaciones calculada en términos de contabilidad.

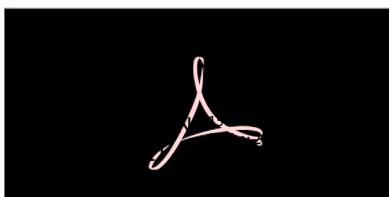
Respecto a la inscripción en el registro público, como ya se ha comentado, debe inscribirse en el Registro de la Propiedad que se subvencionan las instalaciones y adquisición de los bienes, y deberá hacerse constar en la escritura esta circunstancia, así como el importe de la subvención concedida, debiendo ser objeto estos extremos de inscripción en el registro público correspondiente (art. 28.4.a) LFS).

V.-Por último, es necesario que en el expediente propuesta de disposición de fondos públicos a favor de la Fundación se aporte el análisis del cumplimiento de la normativa europea en materia de Ayudas de Estado y su posible consideración como ayuda notificable por no corresponder a ninguna de las categorías delimitadas en los Reglamentos de exención.

Por las razones expuestas se formula 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".

En caso de disconformidad, puede plantearse la discrepancia prevista en el artículo 102.2 a) de la Ley 13/2007 y el artículo 22 del Decreto Foral 31/2010, ante la Intervención General.

Pamplona 30 de octubre de 2023



Intervención Delegada