

AUDITORÍAS DE CUENTAS ANUALES Y DE
PROCEDIMIENTOS ACORDADOS SOBRE
CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD DE LAS
SOCIEDADES Y FUNDACIONES PÚBLICAS DE
LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y DE
SUS ORGANISMOS PÚBLICOS

INFORME-RESUMEN DE RESULTADOS A

31/12/2021

Marzo de 2023

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| 2. ALCANCE..... | 1 |
| 3. TRABAJOS REALIZADOS..... | 2 |
| 3.1 AUDITORÍAS DE CUENTAS ANUALES | 2 |
| 3.2 AUDITORÍAS DE PROCEDIMIENTOS ACORDADOS DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD | 3 |
| 4. RESUMEN DE CONCLUSIONES..... | 4 |
| 4.1 AUDITORÍAS DE CUENTAS ANUALES | 4 |
| 4.2 AUDITORÍAS DE PROCEDIMIENTOS ACORDADOS DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD | 5 |
| 4.2.1 En relación con el endeudamiento, préstamos y avales..... | 5 |
| 4.2.2 En relación con la contratación pública | 5 |
| 4.2.3 En relación con las contrataciones y el sistema retributivo del personal..... | 7 |
| 4.2.4 En relación con las subvenciones y otras entregas dinerarias sin contraprestación. | 10 |
| 4.2.5 En relación con el cumplimiento de otros requerimientos legales..... | 13 |
| 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 14 |

ANEXO 1: Detalle de los párrafos en los procedimientos acordados.

ANEXO 2: Informe jurídico sobre la aplicabilidad de la tasa de estabilización.

ANEXO 3: Alegaciones recibidas.

ANEXO 4: Respuesta a las alegaciones.

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 92 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (en adelante LHP), establece que, sin perjuicio de las competencias propias de la Cámara de Comptos, el Departamento de Economía y Hacienda controlará la actividad económica y financiera de la Administración de la Comunidad Foral, de sus organismos públicos y de los demás entes y sociedades a que se refieren las letras f) y g) del artículo 2 de la Ley Foral, es decir, sociedades y fundaciones públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos.

Con la finalidad de llevar a cabo esta actividad de control se emitió la Orden Foral 53/2021, de 26 de abril de la Consejera de Economía y Hacienda, en la que se dictan las instrucciones en relación con el contenido y procedimiento de contratación de las auditorías de las cuentas anuales y de las auditorías de procedimientos acordados sobre cumplimiento de legalidad de las sociedades y fundaciones públicas de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos.

La Orden Foral 53/2021 en su ordeno primero establece que las sociedades y fundaciones públicas incluirán en sus procedimientos de contratación, junto con las auditorías de sus cuentas anuales, la emisión de informes de procedimientos acordados sobre el cumplimiento de la legalidad con el contenido que se determina en la propia Orden Foral.

A continuación, se recogen los resultados obtenidos en estos informes emitidos por los auditores en relación con el ejercicio anual terminado el 31 de diciembre de 2021 y que han sido recibidos por el Servicio de Control Financiero Permanente y Auditoría.

2. ALCANCE

A 31 de diciembre de 2021 las sociedades y fundaciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la Orden Foral 53/2021, son las siguientes:

- **SOCIEDADES:**
 1. Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U. (CPEN)
 2. Navarra de Suelo y Vivienda, S.A.U. (NASUVINSA)
 3. Ciudad Agroalimentaria de Tudela, S.L.U. (CAT)
 4. Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, S.A.U. (INTIA)
 5. Gestión Ambiental de Navarra, S.A.U. (GAN)

6. Navarra de Infraestructuras Locales, S.A.U. (NILSA)
7. Navarra de Infraestructuras de Cultura, Deporte y Ocio, S.L.U. (NICDO)
8. Centro Navarro de Autoaprendizaje de Idiomas, S.A.U. (CNAI)
9. Navarra de Servicios y Tecnologías, S.A.U. (NASERTIC)
10. Centro Europeo de Empresas e Innovación de Navarra, S.L.U. (CEIN)
11. Trabajos Catastrales, S.A. (TRACASA)
12. Tracasa Instrumental, S.L.U. (TRACASA I.)
13. Sociedad de Desarrollo de Navarra, S.L. (SODENA)
14. Potasas de Subiza, S.A.U. (POSUSA)
15. Salinas de Navarra, S.A (SALINAS)
16. Start Up Capital Navarra, S.A. (START UP)

- **FUNDACIONES:**

1. Fundación Baluarte
2. Fundación Miguel Servet
3. Fundación para la Conservación del Patrimonio Histórico de Navarra
4. Fundación Pública Navarra para la Provisión de Apoyos a Personas con Discapacidad
5. Fundación Miguel Induráin
6. Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos - Gizain Fundazioa.

Se han recibido en el Servicio de Control Financiero Permanente y Auditoría los informes de cuentas anuales y de procedimientos acordados de todas las sociedades y fundaciones.

3. TRABAJOS REALIZADOS

3.1 AUDITORÍAS DE CUENTAS ANUALES

Conforme al artículo 114 de la LHP, las auditorías de las cuentas anuales de las sociedades públicas, además de verificar si éstas representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y, en su caso, si la ejecución del presupuesto se ha producido de acuerdo con las normas y principios contables y presupuestarios que le son de aplicación y contienen la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada (artículo 113.1 de la LHP), deberán comprobar que la información a que se refiere el artículo 128 de la LHP, relativa a subvenciones y plantilla, concuerda con el resto de la información contenida en las cuentas anuales.

En el caso de las fundaciones públicas, además del objeto previsto en el artículo 113.1, las auditorías de las cuentas anuales tendrán los siguientes:

- a) Comprobar que la información a que se refiere el artículo 129 de esta Ley Foral, relativa a subvenciones y plantilla, concuerda con el resto de información contenida en las cuentas anuales.
- b) Verificar el cumplimiento de los fines fundacionales y de los principios a los que, en su caso, deban ajustar su actividad en materia de selección de personal y de contratación.
- c) Verificar la ejecución de los presupuestos de explotación y de capital.

3.2 AUDITORÍAS DE PROCEDIMIENTOS ACORDADOS DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

El contenido de las auditorías de procedimientos acordados sobre cumplimiento de legalidad se ha ajustado en todos los casos al programa de trabajo incluido como anexo de la Orden Foral 53/2021 en relación con las 5 áreas objeto de control:

- a) el cumplimiento de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra, en las operaciones de endeudamiento y de concesión de préstamos y avales por parte de las sociedades y fundaciones públicas.
- b) que los contratos de obras, suministro, asistencia y las concesiones de obras públicas y de servicios celebrados por las sociedades y fundaciones públicas se preparan, adjudican y desarrollan conforme a la normativa de contratación vigente.
- c) que las contrataciones de personal y el sistema retributivo de la entidad cumplen con la normativa reguladora vigente.
- d) que se cumplen los requisitos en materia de subvenciones para su correcta tramitación en el caso de Fundaciones Públicas y la no concesión de subvenciones en el caso de Sociedades Públicas.
- e) comprobar el cumplimiento de otros requisitos legales generales y específicos aplicables a las entidades en cumplimiento de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública, y la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

4. RESUMEN DE CONCLUSIONES

En el Anexo 1 de este informe se incluye el detalle de los párrafos incluidos en los correspondientes informes de auditoría.

4.1 AUDITORÍAS DE CUENTAS ANUALES

- Sociedades públicas:

Respecto al contenido, los informes de auditorías de cuentas de las 16 sociedades públicas recogen las comprobaciones y opinión sobre si las cuentas expresan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera a 31 de diciembre de 2021, así como de sus resultados y flujos de efectivo correspondientes, de conformidad con el marco normativo de información financiera y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo, contenido acorde con lo establecido en la primera parte del artículo 114.1 de la LHP y la letra a) del ordeno primero punto 2 de la OF 53/2021.

No obstante, ninguno de los informes incluye información respecto a lo establecido en la segunda parte del artículo 114.1 de la LHP y la letra b) del ordeno primero punto 2 de la OF 53/2021, de si la información a que se refiere el artículo 128 de la LHP, relativa a subvenciones y plantilla, concuerda con el resto de la información contenida en las cuentas anuales aunque, sí en todos los casos, en los correspondientes informes de procedimientos acordados de cumplimiento de legalidad se incluye este análisis, de conformidad con lo previsto en el anexo de la OF 53/2021 para cuando el informe de cuentas no se pronuncie al respecto.

Todos los informes señalan los riesgos de incorrección material propios de la entidad y los procedimientos de auditoría utilizados para su control.

Respecto a la opinión, en todos los casos la opinión es favorable, sin salvedades ni limitaciones.

- Fundaciones públicas:

Respecto al contenido, todos los informes incluyen la información establecida en la letra a) del punto 3º del ordeno primero de la OF 53/2021, pero no así la establecida en el artículo 114.2 de la LHP y las letras b), c) y d) del punto 3º de la OF, aunque es también en las auditorías de procedimientos acordados de cumplimiento de legalidad donde incluye este análisis al no hacerse en el de cuentas anuales.

Respecto a la opinión, en todos los casos la opinión es favorable, sin salvedades ni limitaciones.

En el informe de la [Fundación Baluarte](#) se incluye un párrafo de énfasis porque se presenta un patrimonio neto y un fondo de maniobra negativo, aunque se precisa que el Gobierno de Navarra ha manifestado expresamente que prestará el apoyo financiero para posibilitar el cumplimiento de los compromisos y de las obligaciones de pago que aseguren la continuidad de sus operaciones.

4.2 AUDITORÍAS DE PROCEDIMIENTOS ACORDADOS DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

4.2.1 En relación con el endeudamiento, préstamos y avales

En ninguna de las 16 sociedades públicas ni en ninguna de las 6 fundaciones se señalan excepciones en este apartado, aunque sólo se han realizado comprobaciones específicas en SODENA, ya que es la única entidad de las auditadas que declara operaciones de esta tipología.

4.2.2 En relación con la contratación pública

- Sociedades públicas:

A Salinas de Navarra, S.A. no se le han aplicado los procedimientos previstos en este apartado porque, según informe jurídico aportado por CPEN, debido a su actividad de carácter industrial y mercantil, no le es de aplicación la normativa vigente de contratos públicos.

Para el resto de sociedades, se han encontrado incidencias en este apartado en 9 de las 16 controladas, las cuales han motivado la formulación de excepciones. Estas excepciones han sido clasificadas en 2 tipologías:

1. Utilización de procedimientos de contratación indebidos para la cuantía contratada.

Se señala una única excepción en [CNAI](#) en relación con un expediente tramitado como contrato menor para el que se ha comprobado que la cifra facturada en el periodo 2018-2021 asciende a 17.407,07€, superando el límite de 15.000 que establece el artículo 81 de la LFC.

2. Deficiencias en alguno de los requisitos establecidos para el correspondiente procedimiento de licitación.

Se señalan incumplimientos en relación con distintos artículos de la LFC:

- Artículo 41 relativo a la división en lotes.
- Artículo 70 relativo a la constitución de garantías.
- Artículo 89 relativo a la publicidad de contratos de valor estimado superior al umbral europeo.
- Artículo 101.2 relativo a el plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación.
- Artículo 102 relativo a la publicidad de las adjudicaciones.

Las deficiencias afectan a las distintas sociedades con el siguiente detalle:

| SOCIEDAD | NO CUMPLE | NO CUMPLE | NO CUMPLE | NO CUMPLE | NO CUMPLE | NO CUMPLE |
|--|------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | ART. 41.1 LF 2/2018 | ART. 70 LF 2/2018 | ART. 89 LF 2/2018 | ART. 101.2 LF 2/2018 | ART. 102.1 LF 2/2018 | ART. 102.2 LF 2/2018 |
| Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, S.A.U. | | | | | | 1 |
| Navarra de Infraestructuras de Cultura, Deporte y Ocio, S.L. | | | | 1 | | |
| Navarra de Infraestructuras Locales, S.A.U. | | | | | 1 | |
| Navarra de Servicios y Tecnologías, S.A.U. (NASERTIC) | | 1 | | | | |
| Navarra de Suelo y Vivienda, S.A.U. | | | | | 1 | |
| Potasas de Subiza, S.A.U. | 1 | | | | | |
| Sociedad de Desarrollo de Navarra, S.L.U. | | | 1 | | | |
| Tracasa Instrumental, S.L. | | | | | 1 | |
| Total general | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 |

En el Anexo 1 de este informe se incluye detalle de los párrafos incluidos en los correspondientes informes de control.

- Fundaciones:

Se han señalado 3 excepciones que afectan a 2 de las fundaciones

- Se señala una excepción en **GIZAIN** relativa a la prórroga de un contrato no prevista en el mismo.
- Se señalan dos excepciones (**GIZAIN** y **APOYOS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**) en relación con el incumplimiento del artículo 88.2.k de la LFC, relativo a la publicación de los datos estadísticos.

En el Anexo 1 de este informe se incluye detalle de los párrafos incluidos en los correspondientes informes de control.

4.2.3 En relación con las contrataciones y el sistema retributivo del personal

- Sociedades:

Los informes de procedimientos acordados incluyen 3 excepciones en 2 de las sociedades públicas:

| SOCIEDAD | Apartado 3 | | Total Apartado 3 |
|---|--------------------|---------------|------------------|
| | TASA DE REPOSICIÓN | RETRIBUCIONES | |
| Navarra de Infraestructuras Locales, S.A.U. | 1 | 1 | 2 |
| Salinas de Navarra, S.A. | | 1 | 1 |
| Total general | 1 | 2 | 3 |

Incumplimiento de la tasa de reposición:

- El informe de [NILSA](#) señala una excepción porque se han realizado 4 contratos indefinidos cuando la sociedad no disponía de tasa de reposición, incumpliendo lo dispuesto en la disposición adicional 20ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021.
- De las tareas de supervisión realizada sobre los informes de auditoría se ha comprobado la existencia de más incidencias en este ámbito que las señaladas por los informes, debido a que los auditores han considerado correctas las conversiones de contratos indefinidos justificadas bajo el supuesto de aplicación de **tasas adicionales de estabilización**.

Según los papeles de trabajo analizados se han admitido estas conversiones en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2021 y la Disposición Adicional Vigésima Novena de la Ley 6/2018, de 3 de julio de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2018, la cual establecía que las sociedades públicas podrán disponer de una tasa adicional para la estabilización de plazas que hayan sido ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los 3 ejercicios anteriores a 31 de diciembre de 2017, interpretándose por el auditor que esa fecha actualmente corresponde a 31/12/2021.

El informe jurídico solicitado en relación con la aplicación de este criterio y que se adjunta como Anexo 2 concluye que, la ampliación de plazo otorgada por la disposición transitoria cuarta de la Ley 11/2020 sólo se refiere al plazo para la aprobación y publicación de los procesos de estabilización, pero no al término (o momento) en el cual las plazas a estabilizar debían existir (el 31 de diciembre de 2017). Por lo tanto,

el criterio considerado por el auditor para dar validez a la conversión de plazas indefinidas bajo estos supuestos, no puede ser aceptado.

Las sociedades afectadas y el número de conversiones realizadas que aplicando correctamente la norma incumplirían la tasa de reposición de las mismas son:

| ENTIDADES | Nº PLAZAS ESTABILIZACIÓN IMPROCEDENTES |
|-----------|--|
| CEIN | 2 |
| GAN | 1 |
| NASERTIC | 6 |
| NICDO | 1 |

Retribuciones:

- Los informes de auditoría señalan 2 excepciones, una en [NILSA](#) en relación con las retribuciones abonadas a 5 directores de departamento que superan el límite del 90% de la retribución del Director Gerente que recoge la Ley Foral 20/2020, de presupuestos Generales de Navarra para 2021 y otra en [SALINAS](#), en donde el incremento retributivo del personal ha sido del 1%, superando el límite establecido en el artículo 18, apartado 2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre de 2020, incremento motivado porque la sociedad está sujeta al Convenio General de la Industria Química.
- De las tareas de supervisión realizada sobre los informes de auditoría se ha comprobado la existencia de más incidencias en este ámbito que las señaladas en los informes.

Estas incidencias proceden de la existencia de complementos asignados a algunos trabajadores en el ejercicio, de manera adicional al incremento retributivo del 0,9% fijado en el artículo 18.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, asignado a toda la plantilla. Estos complementos individuales aplicados de manera adicional en el ejercicio a algunos trabajadores hacen que sus retribuciones hayan crecido por encima del límite que establece la norma. Esta incidencia afecta a la muestra de trabajadores analizada en: [CNAI](#), [GAN](#), [NASERTIC](#), [SODENA](#), [TRACASA M](#), [TRACASA I](#).

- Fundaciones

Los informes de procedimientos acordados incluyen 3 excepciones en 2 fundaciones:

| FUNDACIÓN | Apartado 3 | | Total Apartado 3 |
|--|--------------------|---------------------|------------------|
| | TASA DE REPOSICIÓN | INCREMENTO SALARIAL | |
| Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos, Gizain Fundazioa | | 1 | 1 |
| Fundación Pública para la provisión de apoyos a personas con discapacidad | 1 | 1 | 2 |
| Total general | 1 | 2 | 3 |

Incumplimiento de la tasa de reposición:

- El informe de auditoría de [FUNDACIÓN APOYOS PERSONAS CON DISCAPACIDAD](#) señala una excepción por una conversión indefinida realizada en el ejercicio cuando no se disponía de tasa de reposición.
- De las tareas de supervisión realizada sobre los informes de auditoría se ha comprobado la existencia de más incidencias en este ámbito que las señaladas por los informes. En la [FUNDACIÓN MIGUEL SERVET](#) se han admitido 5 conversiones indefinidas adicionales a la tasa de estabilización por corresponder a plazas que estuvieron ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los 3 años anteriores a 3/12/2019. En este sentido, conforme al informe jurídico que figura en el Anexo 2 las plazas deben cumplir ese requisito a 31/12/2017. Esta incidencia afecta a 2 de las plazas estabilizadas.

Retribuciones:

- Los informes de auditoría señalan dos excepciones, en [FUNDACIÓN GIZAIN](#) y en [FUNDACIÓN APOYOS PERSONAS CON DISCAPACIDAD](#). En ambos casos se han abonado en 2021 las retribuciones recogidas en sus correspondientes convenios colectivos, que establecen salarios y complementos de puestos adicionales para categoría que hacen que el incremento retributivo del año supere el 0.9%.
- De las tareas de supervisión realizada sobre los informes de auditoría se ha comprobado la existencia de más incidencias en este ámbito que las señaladas en los informes. En la [FUNDACIÓN BALUARTE](#) de la muestra de trabajadores realizada se ha comprobado la existencia de complementos asignados a algunos trabajadores en el ejercicio, de manera adicional al incremento retributivo del 0,9% fijado en el artículo 18.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, asignado a toda la plantilla.

4.2.4 En relación con las subvenciones y otras entregas dinerarias sin contraprestación.

No se señalan excepciones en esta área ni en sociedades ni en fundaciones públicas.

A este respecto, en la única entidad en la que se han realizado las comprobaciones específicas que señala el programa de trabajo ha sido en la FUNDACIÓN MIGUEL INDURAIN, quien ha otorgado las subvenciones que señala en el anexo correspondiente que se acompaña al informe y para las que, tras la aplicación del programa de trabajo previsto, no se señala ninguna excepción.

En el resto de entidades no se señalan excepciones porque no se han otorgado en el ejercicio ni subvenciones ni otras entregas dinerarias sin contraprestación (solo CEIN manifiesta la formalización de unas operaciones catalogadas como premios) según señalan las entidades en los anexos aportados¹ y, por lo tanto, no se ha realizado ningún procedimiento por parte de los auditores.

No obstante lo anterior, de las tareas de supervisión realizadas de los informes de auditoría, se ha podido comprobar que SODENA aportó al auditor y así se incluye en el anexo del informe, un manifiesto de que “en el ejercicio 2021 no ha formalizado ninguna operación que conlleve gasto sin contraprestación (subvención, ayuda, convenio,...)” y, sin embargo, se ha podido comprobar y así consta en la propia Base de Datos Nacional de Subvenciones, la existencia de diferentes subvenciones y ayudas otorgadas por la sociedad en el ejercicio 2021 y también en el ejercicio 2020.

En concreto se ha podido constatar la existencia de los siguientes convenios:

- **CONVENIO CARENCIAS:** entre SODENA y ELKARGI, para facilitar el establecimiento de carencias en los préstamos en vigor recibidos por las empresas de Navarra con el objetivo de paliar los efectos de la declaración del estado de emergencia ante la pandemia del COVID-19. El convenio fue firmado el 31/03/2020, modificado posteriormente el 23/06/2020 y prorrogado y ampliado el 01/03/2021.
- **CONVENIO CARENCIAS:** entre SODENA y SONAGAR, para facilitar el establecimiento de carencias en los préstamos en vigor recibidos por las empresas de Navarra con el objetivo de paliar los efectos de la declaración del estado de emergencia ante la pandemia del COVID-19. El convenio fue firmado el 31/03/2020, modificado posteriormente el 23/06/2020 y prorrogado y ampliado el 01/03/2021.
- **CONVENIO COMISIONES:** entre SODENA y ELKARGI, para facilitar el acceso a la financiación de las empresas con el objetivo de paliar los efectos de la declaración del estado de emergencia sanitaria ante la pandemia del COVID 19. El convenio fue

¹ En algunos casos, aunque no se aportan anexos, sí se señala en los informes de auditoría.

firmado el 31/03/2020, modificado posteriormente el 23/06/2020 y prorrogado y ampliado el 01/03/2021.

- **CONVENIO COMISIONES:** entre SODENA y SONAGAR, para facilitar el acceso a la financiación de las empresas con el objetivo de paliar los efectos de la declaración del estado de emergencia sanitaria ante la pandemia del COVID 19. El convenio fue firmado el 31/03/2020, modificado posteriormente el 23/06/2020 y prorrogado y ampliado el 01/03/2021.

En los denominados CONVENIO CARENCIAS la aportación de SODENA corresponde a la cuantía de la comisión del 0.45% calculada sobre el principal del préstamo pendiente de amortización en el momento de formalización de la carencia.

En los denominados CONVENIO COMISIONES la subvención de SODENA corresponde al coste del aval a las PYME navarras que resulten avaladas por las sociedades de garantía recíproca correspondientes en los préstamos que formalicen con las entidades financieras que se adhieran al convenio. La comisión de aval financiada es de un máximo de 0,50% anual y el plazo de financiación máximo, después de su modificación producida en 2021², es de 8 años con una carencia de principal de hasta 24 meses.

El resumen de las operaciones de las dos tipologías formalizadas por ambas entidades en los ejercicios 2020 y 2021 es el siguiente:

| ENTIDAD | 2020 | | | | 2021 | | | |
|--------------|------------|----------------------|--------------|-----------------------|------------|----------------------|-------------|----------------------|
| | CARENCIAS | | COMISIONES | | CARENCIAS | | COMISIONES | |
| | Nº | IMPORTE AVALES | Nº OPERACS. | IMPORTE AVALES | Nº | IMPORTE AVALES | Nº OPERACS. | IMPORTE AVALES |
| ELKARGI | 108 | 20.907.494,80 | 599 | 68.414.700,00 | 62 | 12.983.800,98 | 102 | 17.711.000,00 |
| SONAGAR | 75 | 16.552.316,57 | 471 | 74.972.037,00 | 74 | 12.030.268,07 | 78 | 13.286.000,00 |
| TOTAL | 183 | 37.459.811,37 | 1.070 | 143.386.737,00 | 136 | 25.014.069,05 | 180 | 30.997.000,00 |

Se ha realizado una comprobación respecto a los importes ya abonados en 2021 por SODENA como consecuencia de los 4 convenios anteriores, así como de las previsiones de importes a abonar en los ejercicios sucesivos mientras duren los préstamos (2022 a 2029), con los siguientes resultados:

| MODALIDAD | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | TOTALES |
|--|---------------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|---------------------|
| CONVENIOS FIRMADOS 2020 | | | | | | | | | | |
| Carencias 2020. Aavales Pre-Covid | 168.569,15 | | | | | | | | | 168.569,15 |
| Comisiones Aavales 2020 | 891.430,85 | 653.245,00 | 409.902,54 | 230.913,53 | 56.107,80 | | | | | 2.241.599,72 |
| CONVENIOS FIRMADOS 2021 | | | | | | | | | | |
| Carencias 2021. Aavales Pre-Covid | | 112.563,31 | | | | | | | | 112.563,31 |
| Comisiones Aavales 2020.. Ampliacion plazos de 1+4 a 2+6 y ajustes nuevos cálculos | | 96.189,31 | 177.814,33 | 229.751,73 | 270.417,20 | 214.714,08 | 130.344,29 | 60.601,69 | | 1.179.832,62 |
| Comisiones Aavales 2021 | | 185.369,57 | 148.258,35 | 130.491,80 | 108.397,10 | 85.915,10 | 63.403,58 | 40.855,18 | 21.597,07 | 784.287,76 |
| TOTAL | 1.060.000,00 | 1.047.367,19 | 735.975,22 | 591.157,05 | 434.922,10 | 300.629,17 | 193.747,87 | 101.456,87 | 21.597,07 | 4.486.852,55 |

² Hasta su modificación en 2021 el plazo era de 5 años con una carencia de principal de hasta 12 meses.

La falta de información por parte de [SODENA](#) de estas subvenciones, al no haber sido incluidas en el anexo específico previsto por la Orden Foral 53/2021, del año 2022 (respecto a las operaciones de 2021) y tampoco del año 2021 (respecto a las operaciones de 2020), ha impedido que el auditor lleve a cabo la comprobación establecida en el programa de trabajo en el que se controla la no concesión de subvenciones por parte de las sociedades públicas.

Se ha podido verificar también que los únicos expedientes que constan en el Departamento de Desarrollo Económico sobre estos convenios corresponden a los ejercicios 2021 y 2022. Respecto a los Convenios Comisiones, mediante Resolución 209E/2021, de 4 de junio, de la Directora General de Política de Empresa, Proyección Internacional y Trabajo, se realiza una transferencia a SODENA de 2.241.599,72€ con objeto de financiar las comisiones de los convenios firmados en 2020, de los cuales se abonan 891.430,85€ en 2021 (Resolución 1023E/2021 de 19 de noviembre) y 649.655,65€ en 2022 (Resolución 983E/2022, de 29 de diciembre). Respecto a los Convenios carencias, en 2021 y 2022 se realizan resoluciones de autorización, disposición y posterior ordenación de pago de las cuantías correspondientes a las transferencias de cada año, 168.569,15€ en 2021 y 112.563,31€ en 2022.

En el Departamento de Desarrollo Económico no consta ningún expediente relativo a los CONVENIOS COMISIONES y CARENCIAS en el ejercicio 2020 cuando se firman los convenios iniciales ni posteriormente, en junio de 2020, cuando se modifica el importe máximo de operaciones (pasando de 50 millones a 75 millones por cada SGR). Respecto a las comisiones de avales de los convenios firmados en 2021 no consta ningún expediente.

Con carácter general el otorgamiento de subvenciones supone el ejercicio de una potestad administrativa, por lo que sólo las Administraciones Públicas podrían hacerlo y no las fundaciones y sociedades públicas, sujetas al Derecho privado. En el caso de las fundaciones públicas se dan unas peculiaridades y así lo entiende la Ley General de Subvenciones y su Reglamento, que admiten la posibilidad de que estas entidades puedan conceder subvenciones, cuando así se autorice de forma expresa mediante acuerdo del Ministerio de adscripción u órgano equivalente de la Administración a la que la fundación esté adscrita, pero sin apartarse del objeto de la actividad contenido en su norma de creación o estatutos. Además, la aprobación de las bases reguladoras, la autorización previa de la concesión, las funciones derivadas de la exigencia del reintegro y de la imposición de sanciones, así como las funciones de control y demás que comporten el ejercicio de potestades administrativas deben ser ejercidas por la Administración Pública.

Por lo que, aun entendiendo que no es propio de una Sociedad Pública conceder subvenciones, si dado el contexto excepcional ocasionado por la pandemia Covid-19, el Departamento competente en la materia hubiese entendido necesario el otorgamiento por parte de SODENA de estas, debería haberse tramitado el correspondiente expediente administrativo de autorización de concesión de subvenciones y aprobación de bases reguladoras, tal y como se procede en el caso de otorgamiento de subvenciones a través de una fundación pública. Cuestiones que posteriormente son controladas, tal y como se establece en el anexo de la Orden Foral 53/2021. Además, al tratarse de gastos plurianuales, la autorización del Departamento competente hubiese debido garantizar que el compromiso de gasto que adquiere la entidad no perjudica el marco presupuestario a medio plazo respetando, en su caso, los requisitos que señala el artículo 40 de la LHP.

En el escrito de alegaciones emitido por SODENA tras el informe provisional, se alude a la existencia de otro expediente administrativo que tiene vinculación con los aquí analizados, expediente 0012-3611-2020-00006, correspondiente a una transferencia a favor de SODENA para que esta realizase una aportación no reintegrable al Fondo de Provisiones Técnicas (FPT) de las Sociedades de Garantía Recíproca Elkargi y Sonagar.

La dotación al FPT se determinó como un 3% de las operaciones de aval formalizadas entre el 30 de marzo y el 30 de noviembre de 2020, posteriormente ampliado hasta el 30 de noviembre de 2021, para la cual se contó con un crédito extraordinario concedido por la Ley Foral 9/2020, de 8 de abril, por importe de 3.000.000€, ampliado por la Ley Foral 10/2020, de 8 de abril, en 1.500.000€.

La operación señalada se formalizó por parte de SODENA mediante la firma de los convenios con las SGR en la misma fecha, 31 de marzo de 2020, que los convenios iniciales para las ayudas a las carencias y comisiones objeto de este control. El importe finalmente aportado ascendió a 4.270.222,11 euros y las operaciones de aval en las que se fundamenta el CONVENIO COMISIONES (subvención del 0,50% anual del nominal vivo) son las mismas que las del convenio para la dotación al FPT (aportación del 3% del nominal de cada aval concedido).

Señalar, que las aportaciones al FPT de Elkargi y Sonagar que realizó SODENA tampoco se informaron en el anexo correspondiente de la auditoría de procedimientos acordados del ejercicio 2020.

4.2.5 En relación con el cumplimiento de otros requerimientos legales.

Se señala una única excepción en la [FUNDACIÓN APOYOS PERSONAS CON DISCAPACIDAD](#), por no cumplir los artículos 19.1, 19.2 y 22.3 LF 5/2018, dado que la

página web de la fundación no contiene la información completa exigida en estos artículos de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De las comprobaciones efectuadas y los resultados señalados en el apartado anterior, se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

1. Todos los informes de auditoría de cuentas anuales de las sociedades y fundaciones tienen opinión favorable, sin salvedades ni limitaciones. Sólo en el informe de auditoría de la **FUNDACIÓN BALUARTE** se incluye un párrafo de énfasis porque presenta un patrimonio neto y un fondo de maniobra negativo, aunque se precisa que el Gobierno de Navarra ha manifestado expresamente que prestará apoyo financiero para posibilitar el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones de pago que aseguren la continuidad de sus operaciones.
2. En relación con el cumplimiento de legalidad en materia de contratación: se ha detectado un único contrato para el que el procedimiento de licitación utilizado (contrato menor) no es el que debería haberse llevado a cabo para el volumen contratado y otras deficiencias que afectan a algún requisito exigido en el procedimiento, suponiendo un total de 12 excepciones en 9 de las sociedades públicas y en 2 fundaciones.

En este punto destacar de manera positiva, al igual que ya se hizo en el ejercicio anterior, la mejoría experimentada en el caso de las sociedades públicas, tanto en el número de incidencias totales como en el número de sociedades afectadas y la tarea realizada por CPEN en el seguimiento e implementación de medidas correctoras respecto a las incidencias señaladas en informes de ejercicios anteriores.

La recomendación emitida en relación a esta área en ejercicios precedentes se considera en vías de cumplimiento.

3. En relación con el cumplimiento de legalidad en materia de personal: los informes de auditoría señalan 3 excepciones en 2 sociedades públicas y otras 3 en 2 fundaciones, en relación con incumplimientos en sus tasas de reposición y en sus límites en el crecimiento de las retribuciones del personal.

Además de esas excepciones, de la supervisión el trabajo de auditoría realizado, se ha constatado más incidencias que las señaladas por los informes, debido a la utilización en la realización del trabajo de interpretaciones erróneas respecto al uso de las tasas adicionales de estabilización y la no consideración en el análisis de complementos retributivos individuales adicionales al crecimiento global de la plantilla.

Tras las tareas de supervisión realizadas se concluye con la existencia de causas de excepción adicionales a las señaladas en los informes, por incumplimientos de las tasas de reposición en 4 sociedades públicas y una fundación y por superar el límite retributivo del personal en otras 6 sociedades y una fundación.

En total, corresponden excepciones por incumplimientos de la tasa de reposición en: [NILSA](#), [CEIN](#), [GAN](#), [NASERTIC](#), [NICDO](#), [FUNDACIÓN APOYOS A PERSONAS Y FUNDACIÓN MIGUEL SERVET](#).

Asimismo, corresponden excepciones por incumplimientos del incremento retributivo máximo correspondiente al ejercicio 2021 en: [NILSA](#), [SALINAS](#), [GAN](#), [CNAI](#), [NASERTIC](#), [SODENA TRACASA M](#), [TRACASA I](#), [FUNDACIÓN GIZAIN](#), [FUNDACIÓN APOYOS A PERSONAS Y FUNDACIÓN BALUARTE](#).

RECOMENDAMOS a los responsables de la Corporación Pública Empresarial y de sus entidades dependientes, así como a los de las fundaciones públicas, establecer los procedimientos necesarios para garantizar el cumplimiento de la normativa establecida en cuanto a la tasa de reposición en los contratos indefinidos y en cuanto a los límites de los incrementos retributivos anuales.

4. En relación con el cumplimiento de legalidad en el otorgamiento de subvenciones y otras entregas dinerarias sin contraprestación: se ha comprobado la existencia de subvenciones concedidas por [SODENA](#) en el ejercicio 2021, que no han sido debidamente informadas al auditor por la sociedad mediante el anexo previsto para ello en la normativa, estas operaciones son las que se identifican con los denominados CONVENIO COMISIONES Y CONVENIO CARENCIAS, que se detallan en el apartado 4.2.4. de este informe. Esta cuestión tiene especial relevancia por ser el otorgamiento de subvenciones una potestad pública que sólo las Administraciones Públicas pueden ejercer. Si, dado el contexto extraordinario ocasionado por la pandemia COVID, el Departamento competente hubiese entendido necesario su otorgamiento a través de SODENA, debería haber constado su autorización previa, la aprobación de sus bases reguladoras y la autorización previa de su concesión.

Por lo anterior, de las comprobaciones realizadas no puede concluirse sobre la adecuación de las mismas a la legalidad.

El volumen total de las obligaciones que el otorgamiento de estas subvenciones, CONVENIO COMISIONES Y CONVENIO CARENCIAS, supone para SODENA, ciertas en el ejercicio 2021 y previstas para el periodo 2022-2029, asciende a un total de 4,4 millones de euros.

Tras la formulación de alegaciones por parte de SODENA, se ha constatado la existencia de otros convenios realizados por ésta en la misma fecha que los anteriores, sin que tampoco se hayan informado al auditor en el anexo correspondiente de la auditoría de 2020, cuya finalidad es realizar una aportación no reintegrable al denominado Fondo de Provisiones Técnicas de las sociedades de garantía recíproca ELKARGI y SONAGAR. Mediante Ley Foral 9/2020 se concedió un crédito extraordinario posteriormente ampliado por la Ley Foral 10/2020 para esa finalidad. El importe finalmente aportado al FPT ascendió a 4.270.222,11 euros. Se ha comprobado que estos convenios, inicialmente no considerados en el análisis, están relacionados con el denominado CONVENIO COMISIONES en tanto que las operaciones de aval en las que se sustentan ambos son las mismas y, por lo tanto, deben ser tenidos en consideración en el análisis de las operaciones objeto de control.

RECOMENDAMOS a SODENA informar adecuadamente de sus operaciones en los anexos de información previstos en la Orden Foral 53/2021 de manera que se pueden realizar por los auditores los procedimientos de control previstos en cada una de las áreas.

RECOMENDAMOS a SODENA analizar y controlar las operaciones detalladas en el apartado 4.2.4. de este informe (CONVENIOS CARENCIAS Y CONVENIOS COMISIONES) articulando cuantas actuaciones sean oportunas junto con el Departamento competente para garantizar que el empleo de los fondos públicos aplicados respeta los principios generales en materia de subvenciones.

El análisis que en este sentido se realice deberá contemplar también el impacto que tiene en estas operaciones la aportación del 3% realizada al Fondo de Provisiones Técnicas en relación con las operaciones avaladas y sustentadas en los convenios suscritos en la misma fecha.

Además, SODENA deberá articular los procedimientos internos necesarios para garantizar que no se ejercen potestades públicas en sus actuaciones, respetando lo dispuesto en sus estatutos.

5. En relación con el cumplimiento de otros requerimientos legales: se señala una única excepción en la [FUNDACIÓN APOYOS A PERSONAS CON DISCAPACIDAD](#), por incumplimiento de artículos de la Ley Foral 5/2018 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Pamplona, 3 de marzo de 2023

La Jefa de la Sección de Control
Financiero Permanente y Auditoría

La Directora del Servicio de
Control Financiero Permanente y Auditoría

LAS FIRMAS CONSTAN EN EL ORIGINAL

Mari Carmen García Andueza

Elena Garde Macías

V^a B^o
EL DIRECTOR GENERAL DE
INTERVENCIÓN

Ignacio Arrizabalaga Rodríguez

| SOCIEDAD | AUDITOR | APARTADO (1, 2, 3, 4 o 5) | TIPO OPINIÓN -sin excepción -con excepción -con limitación al alcance -con llamada de atención | DESCRIPCIÓN INCIDENCIA |
|--|------------|------------------------------|--|---|
| Centro Navarro de Autoaprendizaje de Idiomas, S.A. | PKF ATTEST | Apartado 2 | Con excepción | En uno de los expedientes relacionados correspondientes a la impartición de clases de idiomas en la zona de la Ribera de Navarra, se han recibido facturas durante el periodo 2018 - 2021 por importe de 17.407,07 €. Este expediente se ha tratado como un contrato de menor cuantía de acuerdo con el artículo 81 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos. Sin embargo, tal y como se establece en el apartado tercero de dicho artículo, sólo es posible la utilización de este procedimiento si el valor estimado durante 48 meses no supera los 15.000 €. |
| Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, S.A.U. | PKF ATTEST | Apartado 2 | Con excepción | En uno de los expedientes seleccionados correspondiente a la contratación, a través de contrato basado en acuerdo marco, de servicios de planificación estratégica de medios, compra de espacios publicitarios y evaluación de resultados de las campañas, hemos comprobado que no se cumple con lo establecido en el artículo 102.2 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos (LFCE), en cuanto a la publicación de esta tipología de contratos en el Portal de Contratación de Navarra. Según nos ha manifestado la sociedad dicho incumplimiento viene dado por una limitación técnica de la propia plataforma del Portal de Contratación ya que las sociedades públicas no tienen la posibilidad de publicar los datos de acuerdo con el artículo 102.2 de la LFCE. |
| Navarra de Servicios y Tecnologías, S.A.U. (NASERTIC) | PKF ATTEST | Apartado 2 | Con excepción | En uno de los expedientes seleccionados, correspondientes a la contratación del soporte del equipamientos Juniper, en los pliegos se establece la constitución de una garantía definitiva de acuerdo con el artículo 70 de la Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos (en adelante LFCE) la cual, posteriormente, hemos comprobado que no se llega a constituir por parte del adjudicatario. En otro de los procedimientos seleccionados, correspondiente a la contratación del mantenimiento de redes corporativas del Gobierno de Navarra, se establece en el pliego la constitución de una garantía definitiva de acuerdo con el artículo 70 de la LFCE. Posteriormente, hemos comprobado que la garantía presentada por el adjudicatario no alcanza el 4% sobre el precio de adjudicación, estipulado por el pliego. |
| Navarra de Suelo y Vivienda, S.A.U. | PKF ATTEST | Apartado 2 | Con excepción | En uno de los expedientes seleccionados, correspondientes a la redacción de proyectos y dirección de las obras de construcción de un edificio destinado a vivienda de protección oficial (VPO) en régimen de arrendamiento en Tudela, la publicación de la adjudicación se ha realizado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) en un plazo superior a lo establecido en el artículo 102 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos. |
| Navarra de Infraestructuras de Cultura, Deporte y Ocio, S.L. | PKF ATTEST | Apartado 2 | Con excepción | En uno de los expedientes seleccionados, correspondiente a la contratación del servicio de asistencia-técnica y transporte médico-sanitario en eventos celebrados en las instalaciones de NICDO, se establece en la comunicación de la adjudicación que el plazo de suspensión es de 10 días, según el artículo 101.2 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos (LFCE), al superar el valor estimado del contrato el umbral europeo se debe establecer un plazo mínimo de 15 días. Asimismo, hemos comprobado que el contrato se ha formalizado antes de la finalización del plazo de suspensión, incumpliendo el plazo mínimo establecido. En otro de los expedientes seleccionados, correspondiente a la contratación del servicio de mantenimiento de la maquinaria escénica del palacio de congresos y auditorio de Navarra (Baluarte), se establece en la comunicación de la adjudicación que el plazo de suspensión es de 10 días, según el artículo 101.2 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos (LFCE), al superar el valor estimado del contrato el umbral europeo se debe establecer un plazo mínimo de 15 días. Asimismo, hemos comprobado que el contrato se ha formalizado antes de la finalización del plazo de suspensión, incumpliendo el plazo mínimo establecido. |

| | | | | |
|--|---------------------|------------|---------------|---|
| Navarra de Infraestructuras Locales, S.A.U. | PKF ATTEST | Apartado 2 | Con excepción | En uno de los expedientes seleccionados correspondientes a la contratación de suministros de repuestos para sistemas de bombeo, al tratarse de un contrato cuyo valor estimado supera el umbral europeo, de acuerdo con el artículo 102.1 de la Ley Foral de Contratos Públicos, debería publicarse su adjudicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Sin embargo, hemos comprobado que no se produce dicha publicación. |
| Navarra de Infraestructuras Locales, S.A.U. | PKF ATTEST | Apartado 3 | Con excepción | El número de contratos indefinidos realizados durante el ejercicio 2021 ha sido de 4, cuando la sociedad no disponía de tasa de reposición. Esta circunstancia supone un incumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional 20ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, en la cual se establece una tasa de reposición del 100%. |
| Navarra de Infraestructuras Locales, S.A.U. | PKF ATTEST | Apartado 3 | Con excepción | En el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 21/10/2015, se establece que la retribución de los directores de departamento podrá ser de hasta un 90% de la retribución del Director Gerente que se recoge en la Ley Foral 20/2020, de Presupuestos Generales de Navarra para 2021. En los casos estudiados y recogidos en el anexo III del presente informe, las retribuciones de los directores de departamento son superiores al 90% comentado anteriormente. |
| Potasas de Subiza, S.A.U. | PKF ATTEST | Apartado 2 | Con excepción | En uno de los expedientes seleccionados correspondiente a la contratación, a través de un sistema dinámico, de los trabajos de perforación de sondeos y trabajos complementarios a estos, hemos comprobado que el contrato no se divide por lotes y no queda justificado en el pliego el motivo por el cual no se divide, en contra de lo dispuesto en el artículo 41.1 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos. |
| Salinas de Navarra, S.A. | PKF ATTEST | Apartado 3 | Con excepción | Durante el ejercicio 2021, el incremento retributivo aplicado al personal ha sido del 1% superior a los límites establecidos en el artículo 18, apartado 2 de la Ley 11/2020 de 30 de diciembre de 2020. El motivo de ese mayor incremento es que la Sociedad está sujeta al Convenio General de la Industria Química. |
| Sociedad de Desarrollo de Navarra, S.L.U. | PKF ATTEST | Apartado 2 | Con excepción | En uno de los expedientes seleccionados, correspondiente a la contratación, a través de un acuerdo marco, de la asistencia técnica para la realización de consultoría estratégica clúster para SODENA, hemos comprobado que el envío del anuncio al Diario Oficial de la Unión Europea se realizó en una fecha posterior a la publicación del anuncio en el Portal de Contratación de Navarra, en contra de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos. |
| Tracasa Instrumental, S.L. | PKF ATTEST | Apartado 2 | Con excepción | En uno de los expedientes seleccionados, correspondiente a la contratación del suministro de licencias y soporte del producto Ingres Database hemos comprobado se publicó la adjudicación en el Portal de Contratación de Navarra en un plazo superior a lo establecido en el artículo 102.1 de la Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos. |
| Fundación Pública para la provisión de apoyos a personas con discapacidad | GOLDWYNS auditores | Apartado 2 | Con excepción | No se encuentran publicados en el Portal de Contratación de Navarra los datos estadísticos de volumen de contratos adjudicados, dispuesto en el artículo 88.2 letra k) de la LFCP. |
| Fundación Pública para la provisión de apoyos a personas con discapacidad | GOLDWYNS auditores | Apartado 3 | Con excepción | La contratación de carácter indefinida realizada por la Fundación en el caso de la plaza de Letrado, por la conversión del contrato temporal de interinidad del trabajador que ostentaba la plaza, supera la tasa de reposición de efectivos aplicable a la Fundación, dado que en el ejercicio presupuestario anterior (2020) no hubo variación de plantilla fija, resultando por tanto una tasa de reposición cero, conforme a las reglas de cálculo del artículo 19.7 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado del año 2021. Adicionalmente, la citada conversión en indefinido no ha sido declarada como consecuencia de sentencia judicial para que pueda ser excluida del límite máximo de la tasa de reposición de acuerdo al artículo 19.6 de la citada Ley 11/2020. |
| Fundación Pública para la provisión de apoyos a personas con discapacidad | GOLDWYNS auditores | Apartado 3 | Con excepción | La Fundación ha abonado a sus trabajadores en el ejercicio 2021 las retribuciones recogidas en la estipulación 6.1.1 del Convenio Colectivo formalizado en diciembre de 2017, con vigencia desde el 31 de diciembre de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2021. Dichas retribuciones han supuesto un incremento retributivo, respecto de las que venían percibiendo en el año 2020, superior al 0,9 por ciento establecido en el artículo 18.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. |
| Fundación Pública para la provisión de apoyos a personas con discapacidad | GOLDWYNS auditores | Apartado 5 | Con excepción | La página web de la Fundación no contiene la información completa exigida en los artículos 19.1, 19.2 y 22.3, de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. |
| Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos, Gizain Fundazioa | GOLDWYNS auditories | Apartado 2 | Con excepción | El contrato de limpieza del Centro de Servicios Sociales de Estella formalizado por la Fundación con Limpiezas Industriales EGA, S.L, en junio de 2020, tenía una duración máxima de un año y no contemplaba la posibilidad de prórroga, por lo que una vez vencido en el mes de junio de 2021, la Fundación debiera haber licitado y adjudicado dicho servicio conforme alguno de los procedimientos de la LFCP. |
| Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos, Gizain Fundazioa | GOLDWYNS auditories | Apartado 2 | Con excepción | No se encuentran publicados en el Portal de Contratación de Navarra los datos estadísticos de volumen de contratos adjudicados, dispuesto en el artículo 88.2 letra k) de la LFCP. |
| Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos, Gizain Fundazioa | GOLDWYNS auditories | Apartado 3 | Con excepción | La Fundación ha abonado a sus trabajadores en el ejercicio 2020 las retribuciones recogidas en la estipulación 6.1. del Convenio Colectivo de fecha 2 de febrero de 2021 para el periodo 2021-2023 (BON 109, de 11 de mayo 2021). Dichas retribuciones suponen un incremento, respecto de las que venían percibiendo en el año 2020, superior al 0,9 por ciento establecido en el artículo 18.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. |



INFORME SOBRE LA APLICABILIDAD DE LA TASA DE ESTABILIZACION A LAS SOCIEDADES PÚBLICAS RESPECTO DE PLAZAS OCUPADAS CON ANTERIORIDAD A 31 DE DICIEMBRE DE 2021

En relación con la aplicabilidad de la tasa adicional de estabilización a las sociedades públicas respecto de las plazas que estuvieran ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2021, tengo el honor de informar lo siguiente:

1. Planteamiento.

La disposición transitoria cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, bajo la rúbrica “*Ampliación del plazo previsto en las disposiciones adicionales vigésima novena, trigésima y trigésima primera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 para la autorización y publicación de los procesos de estabilización de empleo temporal*”, establece lo siguiente:

“Con carácter excepcional, se amplía hasta el 31 de diciembre de 2021 el plazo para aprobar y publicar los procesos de estabilización de empleo temporal a que se refieren las disposiciones adicionales vigésima novena, trigésima y trigésima primera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. En los demás extremos estos procesos se atenderán a los requisitos y condiciones establecidos en dicha disposición adicional”.

Se trata de determinar si la ampliación del citado plazo debe entenderse en el sentido de que los efectos de la tasa adicional de estabilización prevista en la disposición adicional vigésima novena.Uno.7 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, para las plazas que, dotadas presupuestariamente, hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 quedan extendidos con ello a las plazas que hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2021.

Merece la pena, entonces, transcribir el contenido de la disposición afectada por la ampliación del plazo objeto de examen:

“Además, las sociedades mercantiles públicas y las entidades públicas empresariales podrán disponer de una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal de las plazas, dotadas presupuestariamente, que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017.

Los procesos de estabilización deberán aprobarse y publicarse en los ejercicios 2018 a 2020. La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación colectiva.

De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en ellos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal”.

2. La interpretación del precepto.

De forma clara e inequívoca, la propia rúbrica de la disposición transitoria cuarta de la Ley 11/2020 describe su contenido como *“ampliación del plazo (...) para la autorización y publicación de los procesos de estabilización de empleo temporal”*, de modo que la ampliación es, en primer lugar, de un plazo y, en segundo lugar, solo afecta a la autorización y publicación de los procesos de autorización y estabilización, como queda confirmado al leer el contenido normativo del precepto que dice textualmente que *“con carácter excepcional, se amplía hasta el 31 de diciembre de 2021 el plazo para aprobar y publicar los procesos de estabilización de empleo temporal (...). En los demás extremos estos procesos se atenderán a los requisitos y condiciones establecidos en dicha disposición adicional”*.

Si la ampliación es de un plazo, solo puede referirse al que se instituye en el párrafo segundo de la disposición adicional vigésima novena.Uno.7 de la Ley 6/2018: el que media entre 2018 y 2020, pues lo que se establece en el párrafo primero es un término (31 de diciembre de 2017) al que se vincula un plazo de ocupación de las plazas (tres años). Y es que plazo y término no son conceptos sinónimos, pues así como el plazo es un período o lapso de tiempo

en el que ha de llevarse a cabo una determinada actuación, el término es el momento en que ha de desarrollarse una determinada conducta o cumplirse con un determinado requisito. Así, en nuestro caso, es plazo aquel durante el cual habían de aprobarse y publicarse originalmente los procesos de estabilización (el que va de 2018 a 2020) y término la fecha en el que debían existir las plazas susceptibles de estabilización (el 31 de diciembre de 2017), debiendo haber estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida durante los tres años anteriores. Es por ello que consideramos que el único plazo susceptible de ampliación es el que tiene en la norma auténtica naturaleza de tal (el aprobación y publicación de los procesos de estabilización).

Por otro lado, la norma dice bien claramente y de forma expresa que el plazo que se amplía es el previsto *“para aprobar y publicar los procesos de estabilización de empleo temporal”*. Pues bien, si acudimos a la norma original cuya ampliación de plazo se pretende (la disposición adicional vigésima novena.Uno.7 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018) veremos que dice que *“los procesos de estabilización deberán aprobarse y publicarse en los ejercicios 2018 a 2020”*. Es ese plazo establecido para la aprobación y publicación de los procesos de estabilización y no otra cosa el que se amplía en la norma, pues no hay en la disposición original otro concepto al que pueda vincularse la ampliación de plazo posteriormente establecida. Obsérvese que, además, la disposición transitoria cuarta de la Ley 11/2020, dice, de forma bien tajante, que *“en los demás extremos estos procesos se atenderán a los requisitos y condiciones establecidos en dicha disposición adicional”*, de modo que el término establecido como referencia para poder acogerse a los procesos de estabilización (el de existencia de las plazas a 31 de diciembre de 2017) es inmutable, al no tratarse de un plazo para la aprobación y publicación de los procesos de estabilización.

3. Conclusión.

La ampliación del plazo otorgada por la disposición transitoria cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 solo se refiere (y solo puede referirse) al plazo para la aprobación y publicación de los procesos de estabilización, pero no al término (o momento) en el cual las plazas a estabilizar debían existir (el 31 de diciembre de 2017).



Pamplona, 20 de octubre de 2022.

EL JEFE DE LA SECCIÓN DE CONTROL JURÍDICO

LA FIRMA CONSTA EN EL ORIGINAL

Ignacio Amatriain Cía

ALEGACIONES
CPEN



ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE AUDITORÍAS DE CUENTAS Y DE PROCEDIMIENTOS ACORDADOS SOBRE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD DE SOCIEDADES Y FUNDACIONES PÚBLICAS DEL EJERCICIO 2021.

D. Francisco Fernández Nistal, en su calidad de Director General de la mercantil CORPORACIÓN PÚBLICA EMPRESARIAL DE NAVARRA S.L.U. (en adelante CPEN), con NIF B/71018360 y domicilio a estos efectos en Pamplona, Paseo Sarasate Nº 38 – 2º Dcha, respetuosamente

EXPONE

1º. Que con fecha 20 de enero de 2023 ha sido remitido por parte de la Directora del Servicio de Control Financiero Permanente y Auditoría del Gobierno de Navarra informe provisional de auditorías de cuentas y de procedimientos acordados sobre cumplimiento de legalidad de Sociedades y Fundaciones Públicas del ejercicio 2021.

2º.- Que en el traslado del informe se otorga la posibilidad de formular las alegaciones que se consideren oportunas, siendo la fecha límite para la presentación de las mismas el 6 de febrero de 2023.

3º.- Que es voluntad de CPEN, matriz de las sociedades públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el formular, dentro del plazo establecido al efecto, las siguientes

ALEGACIONES

PRIMERA.- Pag 4.- 4.1 Auditoría de Cuentas Anuales

- En relación a las sociedades públicas se dispone lo siguiente

Respecto al contenido, los informes de auditorías de cuentas de las 16 sociedades públicas recogen las comprobaciones y opinión sobre si las cuentas expresan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del



patrimonio y de la situación financiera a 31 de diciembre de 2021, así como de sus resultados y flujos de efectivo correspondientes, de conformidad con el marco normativo de información financiera y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo, contenido acorde con lo establecido en la primera parte del artículo 114.1 de la LHP y la letra a) del ordeno primero punto 2 de la OF 53/2021.

No obstante, ninguno de los informes incluye información respecto a lo establecido en la segunda parte del artículo 114.1 de la LHP y la letra b) del ordeno primero punto 2 de la OF 53/2021, de si la información a que se refiere el artículo 128 de la LHP, relativa a subvenciones y plantilla, concuerda con el resto de la información contenida en las cuentas anuales aunque, sí en todos los casos, en los correspondientes informes de procedimientos acordados de cumplimiento de legalidad se incluye este análisis, de conformidad con lo previsto en el anexo de la OF 53/2021 para cuando el informe de cuentas no se pronuncie al respecto.

Todos los informes señalan los riesgos de incorrección material propios de la entidad y los procedimientos de auditoría utilizados para su control.

La opinión de auditoría de las cuentas anuales, tal y como se recoge en la Ley de Auditoría de Cuentas y en la NIA-700 debe manifestar de forma clara y precisa, si las cuentas anuales ofrecen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la entidad auditada, de acuerdo con el marco normativo de información financiera que resulte de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.

Respecto del contenido de la memoria, y tanto en lo referente a las subvenciones como a la evolución de la plantilla, se comprueba por parte de los auditores que concuerda con la información recibida durante el desarrollo de la auditoría, pero no se opina individualmente al respecto. Por lo tanto, se debe entender que los auditores, han dado cumplimiento a esa segunda parte del artículo 114.1 y han comprobado que la información a que se refiere el artículo 128, todo ello de la LHP, relativa a subvenciones y plantilla, concuerda con el resto de la información contenida en las cuentas anuales.

Por tanto, la opinión versa sobre las cuentas anuales en su conjunto y no sobre áreas, epígrafes o transacciones concretas, tales como las subvenciones o la evolución de la plantilla.

Y esta la razón por la que no puede incluirse en los informes de auditoría de cuentas anuales lo previsto en el artículo 114.1 de la LHP y la letra b) del ordeno primero punto 2 de la OF 53/2021, de si la información a que se refiere el artículo 128 de la LHP, relativa a subvenciones y plantilla.

Por ello se solicita la eliminar la siguiente manifestación



No obstante, ninguno de los informes incluye información respecto a lo establecido en la segunda parte del artículo 114.1 de la LHP y la letra b) del ordeno primero punto 2 de la OF 53/2021, de si la información a que se refiere el artículo 128 de la LHP, relativa a subvenciones y plantilla, [...]

pues da lugar a una interpretación errónea de que el informe de auditoría de cuentas no se ajusta a lo que la legislación impone.

A este respecto, se indica que dicha argumentación ha sido trasladada a CPEN por parte de PKF ATTEST SERVICIOS EMPRESARIALES, S.L., auditor de cuentas de las sociedades públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra desde el ejercicio 2019, en el que se manifiesta lo expuesto anteriormente.

SEGUNDA.- Páginas 7 y 8.-I 4.2.3.En relación con las contrataciones y el sistema retributivo del personal

- En relación a las sociedades públicas se dispone lo siguiente

[...]

De las tareas de supervisión realizada sobre los informes de auditoría se ha comprobado la existencia de más incidencias en este ámbito que las señaladas por los informes, debido a que los auditores han considerado correctas las conversiones de contratos indefinidos justificadas bajo el supuesto de aplicación de tasas adicionales de estabilización. Según los papeles de trabajo analizados se han admitido estas conversiones en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2021 y la Disposición Adicional Vigésima Novena de la Ley 6/2018, de 3 de julio de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2018, la cual establecía que las sociedades públicas podrán disponer de una tasa adicional para la estabilización de plazas que hayan sido ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los 3 ejercicios anteriores a 31 de diciembre de 2017, interpretándose por el auditor que esa fecha actualmente corresponde a 31/12/2021.

El informe jurídico solicitado en relación con la aplicación de este criterio y que se adjunta como Anexo 2 concluye que, la ampliación de plazo otorgada por la disposición transitoria cuarta de la Ley 11/2020 sólo se refiere al plazo para la aprobación y publicación de los procesos de estabilización, pero no al término (o momento) en el cual las plazas a estabilizar debían existir (el 31 de diciembre de 2017). Por lo tanto, el criterio considerado por el auditor para dar



validez a la conversión de plazas indefinidas bajo estos supuestos, no puede ser aceptado.

[...]

Se omite en el informe provisional la referencia a la existencia de un informe jurídico de fecha 1 de abril de 2021, emitido por Ecija Abogados, que analiza el contenido de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2018 y la incidencia de sus prórrogas en la aplicación de la disposición adicional vigésima novena, referida a la tasa adicional de estabilización del empleo temporal.

Sin embargo, sí que se cita, incluso se anexa, un informe jurídico de fecha 20 de octubre de 2022, sobre la aplicabilidad de la tasa de estabilización a las sociedades públicas respecto de plazas ocupadas con anterioridad a 31 de diciembre de 2021, esto es, un informe que se elabora 10 meses después de finalizar el año 2021 objeto de fiscalización.

Se afirma en el informe provisional que el auditor, PKF ATTEST SERVICIOS EMPRESARIALES, S.L., interpreta que el requisito para la aplicación de la tasa adicional para la estabilización - el haber sido ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos los tres ejercicios anteriores a 31 de diciembre de 2017 – se corresponde actualmente a 31 de diciembre de 2021.

Entendemos que la interpretación de PKF ATTEST SERVICIOS EMPRESARIALES, S.L. es coincidente con la que figura en el informe emitido por Ecija Abogados con fecha 1 de abril de 2021 y no la que se menciona en el borrador del informe objeto de las presentes alegaciones.

Y es que dicho informe concluye lo siguiente

[...]

*Por tanto, **no cabe duda de que la prórroga del Presupuesto General de 2018 supone también la prórroga de la Disposición Adicional referida, en toda su integridad y alcance.** Resta ahora por determinar si ello se ve limitado por el alcance temporal de la tasa para la estabilización del empleo temporal.*

[...]

*Sentado lo anterior, y habida cuenta de que la Disposición Adicional ha sido prorrogada en su integridad, tal y como vimos anteriormente, **podemos concluir que los mismos requisitos exigidos en 2018 para consolidar la***



plaza temporal en indefinida (ocupación temporal e ininterrumpida durante los últimos tres años), se prorrogan y vuelven a aplicarse en 2019. De esta forma, podrán convertirse en indefinidas las plazas temporales que se hubieran ocupado durante los tres años anteriores a la aplicación del presupuesto prorrogado en 2019, cuyo plazo culminaría naturalmente el 31 de diciembre de 2018 (un día antes de la prórroga). Lo mismo puede afirmarse respecto del siguiente ejercicio 2020.

[...]

Consecuencia de lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que si las 54 modificaciones contractuales realizadas en 2020 por diversas sociedades públicas navarras, correspondían con plazas ocupadas de forma temporal e ininterrumpida (insistimos, que con independencia del número de trabajadores que la hubieran ocupado efectivamente) durante los tres años anteriores a la prórroga operada en 2020, por tanto antes del 31 de diciembre de 2019, la transformación de contratos temporales en indefinidos se habría realizado conforme a tasa de estabilización para el empleo temporal y por tanto de acuerdo con la Disposición Adicional y la legalidad vigente. Debiendo, eso sí, aprobarse y publicarse en los ejercicios 2020 a 2022, como podría ocurrir en este caso.

Por tanto, y teniendo en cuenta la interpretación que figura en dicho informe que ampara la posibilidad de usar la tasa de estabilización de empleo temporal contemplada en Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2018, prorrogada para 2019 y 2020, en los ejercicios 2020 a 2022, correspondientes a plazas ocupadas de forma temporal e ininterrumpida durante los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2020 (no del 2021 como figura en el informe provisional), algunas sociedades públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra formalizaron contratos indefinidos. Dicha actuación se entiende ajustada a la legalidad, actuándose de conformidad a lo previsto en el informe jurídico y así, entendemos, se debe hacer constar en el contenido del informe de auditorías de cuentas y de procedimientos acordados sobre cumplimiento de legalidad de Sociedades y Fundaciones Públicas del ejercicio 2021.

En definitiva, nos encontramos antes dos entidades, PKF ATTEST SERVICIOS EMPRESARIALES, S.L. y ECIJA ABOGADOS que realizan una interpretación jurídica sobre el texto de una norma distinta al informe emitido por el jefe de la sección de control jurídico de la Dirección General de Intervención y Contabilidad, con el relevante matiz que éste último emite el informe, como hemos hecho constar, el 20 de octubre de 2022, más de 10 meses después del cierre del ejercicio 2021, en el que las sociedades han aplicado las tasas de estabilización de empleo temporal respetando en todo momento el criterio marcado en el informe emitido por ECIJA ABOGADOS.



TERCERA.- Página 9 Retribuciones

El informe provisional determina

De las tareas de supervisión realizada sobre los informes de auditoría se ha comprobado la existencia de más incidencias en este ámbito que las señaladas en los informes.

Estas incidencias proceden de la existencia de complementos asignados a algunos trabajadores en el ejercicio, de manera adicional al incremento retributivo del 0,9% fijado en el artículo 18.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, asignado a toda la plantilla. Estos complementos individuales aplicados de manera adicional en el ejercicio a algunos trabajadores hacen que sus retribuciones hayan crecido por encima del límite que establece la norma. Esta incidencia afecta a la muestra de trabajadores analizada en: [CNAI](#), [GAN](#), [NASERTIC](#), [SODENA](#), [TRACASA M](#), [TRACASA I](#).

No podemos estar de acuerdo en la conclusión del informe provisional cuando manifiesta que los complementos individuales que afectan a determinadas personas trabajadoras en algunas de las sociedades han provocado que sus retribuciones hayan crecido por encima del límite que establece la norma.

El artículo 18.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2021 establece

Dos. En el año 2021, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 0,9 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2020, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. Los gastos de acción social no podrán incrementarse, en términos globales, respecto a los de 2020. A este respecto, se considera que los gastos en concepto de acción social son beneficios, complementos o mejoras distintos a las contraprestaciones por el trabajo realizado cuya finalidad es satisfacer determinadas necesidades consecuencia de circunstancias personales del citado personal al servicio del sector público



Las sociedades públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra han dado cumplimiento a dicho precepto, habiéndose interpretado por su parte que se considera “en términos de homogeneidad”, circunstancia que entendemos no se ha tenido en cuenta en el análisis por parte de la Sección de Control Financiero Permanente y Auditoría.

Consultada con dicha Sección las personas trabajadoras respecto de las cuales se considera el incumplimiento, estamos en condiciones de acreditar que en ningún caso se ha incrementado globalmente dicho porcentaje, en términos de homogeneidad, pasando a justificarlo a continuación de forma individual.

a) CNAI

En el análisis de los períodos de comparación, y respecto de la persona trabajadora cuya retribución fue objeto de análisis, se acredita que en 2020 disfrutó de un permiso sin sueldo de 35 días, mientras que en 2021 dicho permiso fue de 18 días. Asimismo, se incrementó el complemento de perfeccionamiento profesional, en aplicación del convenio colectivo de enseñanza no reglada.

Por tanto, en este caso el incremento de su retribución en el año 2021 no supera el 0,9% respecto a la vigente a 31 de diciembre de 2020.

b) GAN

En atención a los períodos de comparación, y respecto de las tres personas trabajadoras cuya retribución fue objeto de análisis, se acredita que han asumido un puesto de responsabilidad en la compañía, lo que ha generado un complemento. Dicha circunstancia implica que no puedan compararse las cifras globales de retribución de un año en comparación con el otro, pues no se estaría respetando lo previsto en la norma cuando se refiere a que la comparativa debe ser realizada en términos homogéneos.

Por tanto, en este caso el incremento de su retribución en el año 2021 no supera el 0,9% respecto a la vigente a 31 de diciembre de 2020, en términos homogéneos.



c) NASERTIC

En atención a los períodos de comparación, y respecto de la persona trabajadora cuya retribución fue objeto de análisis, se acredita que su puesto de trabajo está sujeto a turnos, realizando en 2021 más jornadas en horario nocturno que en 2020, lo que implica una retribución diferente. Dicha circunstancia implica que no puedan compararse las cifras globales de retribución de un año en comparación con el otro, pues no se estaría respetando lo previsto en la norma cuando se refiere a que la comparativa debe ser realizada en términos homogéneos.

Por tanto, en este caso el incremento de su retribución en el año 2021 no supera el 0,9% respecto a la vigente a 31 de diciembre de 2020, en términos homogéneos.

d) SODENA

En atención a los períodos de comparación, y respecto de la persona trabajadora cuya retribución fue objeto de análisis, se acredita que existe formalizado un documento de carrera profesional entre ella y la empresa. Dicha circunstancia implica que no puedan compararse las cifras globales de retribución de un año en comparación con el otro, pues no se estaría respetando lo previsto en la norma cuando se refiere a que la comparativa debe ser realizada en términos homogéneos.

Por tanto, en este caso el incremento de su retribución en el año 2021 no supera el 0,9% respecto a la vigente a 31 de diciembre de 2020, en términos homogéneos.

e) TRACASA M

En atención a los períodos de comparación, y respecto de las tres personas trabajadoras cuya retribución fue objeto de análisis, se acredita que:

- Una persona trabajadora ha asumido un puesto de responsabilidad en la compañía, lo que ha generado un complemento.
- Dos personas permanecieron en 2020 en el extranjero, siendo el salario correspondiente a su período de permanencia una dieta



Dichas circunstancias implican que no puedan compararse las cifras globales de retribución de un año en comparación con el otro, pues no se estaría respetando lo previsto en la norma cuando se refiere a que la comparativa debe ser realizada en términos homogéneos.

Por tanto, en este caso el incremento de su retribución en el año 2021 no supera el 0,9% respecto a la vigente a 31 de diciembre de 2020, en términos homogéneos.

f) TRACASA I

En atención a los períodos de comparación, y respecto de las dos personas trabajadoras cuya retribución fue objeto de análisis, se acredita que:

- Una persona trabajadora en 2020 disponía de jornada reducida y en 2021 pasó a jornada completa y durante uno meses percibió un plus por asumir un puesto de responsabilidad en la compañía, lo que ha generado un complemento.
- Una persona trabajadora cambió del grupo profesional del convenio colectivo de oficinas y despachos de Navarra, pasando del 4 al 2, lo que supone un cambio en su retribución al amparo de la normativa laboral.

Dichas circunstancias implican que no puedan compararse las cifras globales de retribución de un año en comparación con el otro, pues no se estaría respetando lo previsto en la norma cuando se refiere a que la comparativa debe ser realizada en términos homogéneos.

Por tanto, en este caso el incremento de su retribución en el año 2021 no supera el 0,9% respecto a la vigente a 31 de diciembre de 2020, en términos homogéneos.

En este sentido, apuntar que recientemente, con fecha 29 de diciembre de 2022, se ha emitido un informe suscrito por el Director General de Intervención, por la Directora del Servicio de Control Financiero Permanente y Auditoría y por la Jefa de Sección de Control Financiero Permanente y Auditoría, de auditoría de los encargos a GAN – NIK en el que se analiza el crecimiento del gasto de personal en 2021, sobre la base del mencionado artículo 18 de la Ley 11/2020.

En dicho informe se dispone, en el apartado de recomendaciones,



Las tarifas aprobadas se basan en su mayor parte en los **costes salariales** de la empresa, los cuales están sujetos a las limitaciones en cuanto a su crecimiento que se determinan anualmente en las correspondientes leyes de presupuestos, en concreto para el ejercicio 2021, en lo establecido en el artículo 18 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que determina que las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 0,9% respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2020, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

De las comprobaciones realizadas mediante una muestra de trabajadores se ha comprobado que la empresa tiene implantado un sistema retributivo en el que se aplican una diversidad de complementos, cuya definición, asignación y cuantía no están formalmente determinados y que se deciden cada ejercicio de manera individual y adicional al crecimiento general establecido por la normativa estatal, haciendo que no se garantice el cumplimiento de lo señalado en la misma. No obstante, de la información global aportada por la entidad para el ejercicio 2021 se puede concluir que el crecimiento medio de las retribuciones del conjunto de los empleados de la sociedad no ha superado el límite señalado.

Recomendación media AUDI-REGU-22-002.MED.02: Recomendamos a GAN modificar el sistema de complementos establecido de manera que se garantice su asignación de manera objetiva y garantizando el límite de crecimiento de la masa salarial de la entidad.

Interesa resaltar que en dicho informe se concluyó que el crecimiento medio de las retribuciones del conjunto de los empleados de la sociedad no ha superado el límite señalado lo que resulta contradictorio con lo que se indica en el informe provisional remitido y que es objeto de las presentes alegaciones

En definitiva, no parece coherente que el Servicio de Control Financiero Permanente y Auditoría del Gobierno de Navarra haya concluido el 29 de diciembre de 2022, en un análisis de las retribuciones del personal de GAN, que “el crecimiento medio de las retribuciones del conjunto de los empleados de la sociedad no ha superado el límite señalado” y en el informe provisional remitido el 20 de enero de 2023 se manifieste justamente lo contrario – habiéndose analizado la situación de las mismas personas trabajadoras -, cuando se concluye que “estos complementos individuales aplicados de manera adicional en el ejercicio a algunos trabajadores hacen que sus retribuciones hayan crecido por encima del límite que establece la norma”.



Por todo ello, consideramos que en ningún caso las retribuciones del personal de las sociedades públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se han incrementado por encima del porcentaje establecido en el artículo 18.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2021, debiéndose modificar las conclusiones tanto la argumentación como las conclusiones y recomendaciones del informe provisional remitido.

Pamplona, 6 de febrero de 2023

LA FIRMA CONSTA EN EL ORIGINAL

Fdo.: Francisco Fernández Nistal
Director General

Buenos días César:

De acuerdo con tú email del 27 de enero de 2023, por el cual quieres conocer el motivo por el que no se incluye en los informes de auditoría lo indicado en la segunda parte del artículo 114.1 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra y de la letra b) del ordeno primero, punto 2, de la Orden Foral 53/2021, de 26 de abril, de la Consejera de Economía y Hacienda, todo ello relacionado con el extracto que me adjuntas del informe provisional sobre procedimientos acordados emitido por el Servicio de Control Financiero Permanente y Auditoría del Gobierno de Navarra, cuyo extracto dice:

“4.1 AUDITORÍAS DE CUENTAS ANUALES

□ Sociedades públicas:

- Respecto al contenido, los informes de auditorías de cuentas de las 16 sociedades públicas recogen las comprobaciones y opinión sobre si las cuentas expresan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera a 31 de diciembre de 2021, así como de sus resultados y flujos de efectivo correspondientes, de conformidad con el marco normativo de información financiera y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo, contenido acorde con lo establecido en la primera parte del artículo 114.1 de la LHP y la letra a) del ordeno primero punto 2 de la OF 53/2021.

No obstante, ninguno de los informes incluye información respecto a lo establecido en la segunda parte del artículo 114.1 de la LHP y la letra b) del ordeno primero punto 2 de la OF 53/2021, de si la información a que se refiere el artículo 128 de la LHP, relativa a subvenciones y plantilla, concuerda con el resto de la información contenida en las cuentas anuales aunque, sí en todos los casos, en los correspondientes informes de procedimientos acordados de cumplimiento de legalidad se incluye este análisis, de conformidad con lo previsto en el anexo de la OF 53/2021 para cuando el informe de cuentas no se pronuncie al respecto.

Todos los informes señalan los riesgos de incorrección material propios de la entidad y los procedimientos de auditoría utilizados para su control.

- Respecto a la opinión, en todos los casos la opinión es favorable, sin salvedades ni limitaciones.”

Indicar que la opinión de auditoría de las cuentas anuales, tal y como se recoge en la Ley de Auditoría de Cuentas y en la NIA-ES 700 debe manifestar de forma clara y precisa, si las cuentas anuales ofrecen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la entidad auditada, de acuerdo con el marco normativo de información financiera que resulte de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables contenidos en el mismo.


Por tanto, la opinión versa sobre las cuentas anuales en su conjunto y no sobre áreas, epígrafes o transacciones concretas tales como las subvenciones o la evolución de la plantilla.

Respecto al contenido de la memoria, tanto respecto a las subvenciones como a la evolución de la plantilla, se comprueba que concuerda con la información recibida durante la auditoría, pero no se opina individualmente al respecto.

En el caso de los informes de procedimientos acordados sí que se hace referencia expresa a esta cuestión al ser uno de los procedimientos (5.1) recogidos en el anexo de la OF 53/2021. De hecho, en dicho procedimiento ya se contempla que el Informe de auditoría no se pronuncie al respecto: *“Cuando el informe de auditoría no se pronuncia respecto a lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, se verificará su cumplimiento”* y esto último es parte de lo que hacemos a través del contrato sobre cumplimiento normativo.

Este escrito de contestación pretende dar una respuesta concisa e informal a la cuestión planteada, no contando con las características necesarias de un informe formal, específico sobre esta materia, el cual requeriría de un análisis y evaluación más profundo y detallado.

PKF ATTEST Servicios Empresariales, S.L.



Alfredo Ciriaco

6 de febrero de 2023

ALEGACIONES
FUNDACIÓN MIGUEL
SERVET

Dña. Maria Teresa Mendioroz Iriarte, Directora de la Fundación Miguel Servet, según nombramiento de la Presidenta de la Junta del Patronato de la Fundación Miguel Servet de fecha 14 de septiembre de 2022,

EXPONE:

- Que con fecha 20 de enero la Fundación Miguel Servet recibió el “Informe resumen provisional de auditorías de cuentas y de procedimientos acordados sobre cumplimiento de legalidad de Sociedades y Fundaciones Públicas del ejercicio 2021”.
- Que dicho informe señala el incumplimiento por parte de la Fundación Miguel Servet de la tasa de reposición según lo establecido en el siguiente párrafo:
“De las tareas de supervisión realizada sobre los informes de auditoría se ha comprobado la existencia de más incidencias en este ámbito que las señaladas por los informes. En la FUNDACIÓN MIGUEL SERVET se han admitido 5 conversiones indefinidas adicionales a la tasa de estabilización por corresponder a plazas que estuvieron ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los 3 años anteriores a 3/12/2019. En este sentido, conforme al informe jurídico que figura en el Anexo 2 las plazas deben cumplir ese requisito a 31/12/2017. Esta incidencia afecta a 2 de las plazas estabilizadas”.

ANTECEDENTES:

- En los Presupuestos Generales de 2017 (artículo 19.6) se introdujo una tasa adicional para estabilización de empleo temporal. En los Presupuestos de 2018 se amplía a las plazas de naturaleza estructural (artículo 19.9). Una tasa que no solo afecta a las ofertas de empleo público sino también a las contrataciones realizadas por las fundaciones públicas.
- La Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018 fue prorrogada para los ejercicios 2019 y 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 134.4 de la Constitución Española.
- La prórroga del Presupuesto General de 2018 supone también la prórroga de la Disposición adicional trigésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en toda su integridad y alcance.
- La Fundación Miguel Servet, con el fin de aplicar correctamente la tasa adicional de estabilización de las fundaciones públicas respecto de las plazas que estuvieran ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2021, solicita al Gabinete Jurídico Écija un análisis de la aplicación de la tasa de reposición en la Fundación Miguel Servet.

- Con fecha 31 de mayo de 2021, el Gabinete Jurídico Écija emite un informe jurídico (Anexo I al presente documento) en el que concluye que “los mismos requisitos exigidos en 2018 para consolidar la plaza temporal en indefinida (ocupación temporal e ininterrumpida durante los últimos tres años), se prorrogan y vuelven a aplicarse en 2019. De esta forma, podrán convertirse en indefinidas las plazas temporales que se hubieran ocupado durante los tres años anteriores a la aplicación del presupuesto prorrogado en 2019, cuyo plazo culminaría naturalmente el 31 de diciembre de 2018 (un día antes de la prórroga). Lo mismo puede afirmarse respecto del siguiente ejercicio 2020”.
- Consecuencia de lo anteriormente expuesto, la Fundación Miguel Servet procede a la conversión de las contrataciones temporales en indefinidos, sin incumplir la tasa de reposición prevista en la Ley de Presupuestos. La transformación de contratos temporales en indefinidos se realiza conforme a la tasa de estabilización para el empleo temporal y por tanto de acuerdo con la Disposición Adicional y la legalidad vigente.

Por este motivo, la Directora de la Fundación Miguel Servet

SOLICITA:

- Que se modifique el Informe provisional haciendo constar la existencia de un informe jurídico que avala la actuación de la Fundación Miguel Servet, sobre el cálculo de la tasa de reposición adicional y como consecuencia la conversión de contratos.
- Que se considere correcta la tasa de reposición adicional como correcta, teniendo en cuenta la argumentación facilitada por el Gabinete Jurídico Écija.

Y para que así conste, y sea tenido en cuenta como alegación al “Informe resumen provisional de auditorías de cuentas y de procedimientos acordados sobre cumplimiento de legalidad de Sociedades y Fundaciones Públicas del ejercicio 2021”, firma el presente documento

En Pamplona, a 2 de febrero de 2023

LA FIRMA CONSTA EN EL ORIGINAL

Maria Teresa Mendioroz Iriarte
Directora de la Fundación Miguel Servet



Aplicación de la tasa de reposición en la Fundación Miguel Servet

Informe

31 de mayo de 2021

ECIJA

APLICACIÓN DE LA TASA DE REPOSICIÓN EN LA FUNDACIÓN MIGUEL SERVET

CONTENIDO.

OBJETO DEL DICTAMEN

NORMATIVA APLICABLE

TASA DE REPOSICIÓN APLICABLE A LAS CONTRATACIONES DE
FUNDACIONES PÚBLICAS.

TASA ADICIONAL PARA LA ESTABILIZACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL

Prórroga del precepto.

Requisito temporal.

Conversión de contratos en 2021.

OBJETO DEL DICTAMEN.

En el año 2021, la Fundación Miguel Servet cuenta con siete contratos de trabajo temporales por obra o servicio respecto de los cuales ha transcurrido el plazo legal de dos años de ejecución de los mismos previstos en el Convenio Colectivo y en la normativa vigente, debiendo plantearse en este momento su conversión a contratos indefinidos.

Se plantea como objeto de dictamen determinar si las citadas contrataciones indefinidas podrían tener amparo legal a tenor de lo dispuesto por la normativa vigente en relación con las tasas de reposición, determinando asimismo las consecuencias del incumplimiento de la normativa referente a las citadas tasas de reposición por parte de las fundaciones públicas.

NORMATIVA APLICABLE

A los efectos de analizar la cuestión, resulta de aplicación la tasa de reposición recogida en la Disposición adicional trigésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que establece lo siguiente:

Disposición adicional trigésima. Contratación de personal de las fundaciones del sector público.

Uno. 1. Las fundaciones del sector público podrán proceder a contratar nuevo personal con las limitaciones y requisitos establecidos en la presente disposición.

2. Las citadas limitaciones no serán de aplicación cuando se trate de contrataciones de personal, funcionario o laboral, con una relación preexistente de carácter fija e indefinida en el sector público estatal, autonómico o local en el que, respectivamente, esté incluida la correspondiente fundación del sector público así como, en aquellos ámbitos que presenten especiales dificultades de cobertura, a reservistas de especial disponibilidad que se encuentren percibiendo, hasta el momento de la celebración del contrato, la asignación por disponibilidad en la cuantía y condiciones previstos en el artículo 19.1 de la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería. Los contratos celebrados al amparo de lo establecido en este apartado generarán derecho, desde la fecha de su celebración, a seguir percibiendo el complemento de antigüedad en la misma cuantía que se viniera percibiendo en el Departamento Ministerial, Organismo Público, sociedad, fundación o consorcio de procedencia.

3. No se podrá proceder a la contratación de personal temporal, excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.

4. Las fundaciones que gestionen servicios públicos o realicen actividades de los enumerados en el artículo 19.uno.3 tendrán, en los mismos términos establecidos en dicho precepto, como máximo, la tasa de reposición establecida para el respectivo sector en el citado precepto, siempre que quede justificada la necesidad de la tasa para la adecuada prestación del servicio o para la realización de la actividad.

Por su parte, el resto de fundaciones públicas podrá realizar contratos indefinidos con un límite del 75 por ciento de su tasa de reposición, calculada conforme a las reglas del artículo 19.uno.7.

5. Adicionalmente a lo anterior, las fundaciones podrán formalizar contratos indefinidos en un número equivalente al 5 por ciento del total de su tasa de reposición, que irán destinados a aquellos sectores o ámbitos que consideren que requieren un refuerzo adicional de efectivos.

Este porcentaje adicional se utilizará preferentemente en sectores con la consideración de prioritarios y cuando se dé, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: establecimiento de nuevos servicios públicos, incremento de actividad estacional por la actividad turística o alto volumen de jubilaciones esperadas.

6. Además de lo previsto en los números anteriores, las fundaciones podrán disponer de una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas, dotadas presupuestariamente, que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017.

Los procesos de estabilización deberán aprobarse y publicarse en los ejercicios 2018 a 2020. La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación colectiva.

De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en ellos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

Dos. En las fundaciones del sector público estatal la contratación indefinida de personal requerirá, en todo caso, además de lo establecido en el apartado Uno, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Función Pública.

Asimismo, la contratación temporal en las citadas fundaciones, además de las condiciones establecidas en el apartado uno de esta disposición, requerirá la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Función Pública. A los efectos de obtener la mencionada autorización, en el primer semestre del año, el órgano competente del Departamento o entidad de adscripción de la fundación deberá remitir una relación de las necesidades de contratación temporal previstas para el ejercicio, sin perjuicio de poder solicitar posteriormente autorización para aquellas contrataciones cuya necesidad se plantee en el curso del ejercicio.

Por la Secretaría de Estado de Función Pública se podrán establecer bases o criterios de actuación comunes en los procesos selectivos, con el fin de hacer efectiva la aplicación de los principios de libre concurrencia, igualdad, publicidad, mérito y capacidad, así como la implantación del procedimiento electrónico.

Las fundaciones del sector público estatal deberán remitir al Ministerio de Hacienda y Función Pública, junto con la solicitud de autorización de la masa salarial, información relativa a todo el personal temporal que ha prestado servicios en el ejercicio anterior, detallando el número de jornadas anualizadas y el coste de las mismas.

Tres. Lo dispuesto en el apartado Uno de esta disposición adicional tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.ª y 156.1 de la Constitución.

De la citada disposición, podemos extraer diversas conclusiones en relación con la contratación de personal por parte de las fundaciones públicas, como veremos a continuación.

Por otro lado, en relación con el carácter público de las fundaciones, resultan de aplicación y han sido objeto de análisis, de forma general y entre otras:

- Ley Foral 14/2007, de 14 de abril, de Patrimonio de Navarra.
- Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra.
- Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional.

En relación con su naturaleza jurídica sujeta a derecho privado, se analiza la siguiente normativa:

- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en relación con las contrataciones laborales que vayan a realizarse por parte de las fundaciones públicas; será también de aplicación el Convenio Colectivo del Sector Oficinas y Despachos de Navarra para la mayor parte de las fundaciones públicas navarras.

TASA DE REPOSICIÓN APLICABLE A LAS CONTRATACIONES DE FUNDACIONES PÚBLICAS

Los puntos 4 a 6 de la Disposición Adicional Trigésima regulan la tasa de reposición que resulta de aplicación a las fundaciones mercantiles de carácter público, y que podemos resumir en tres supuestos:

- Tasa de reposición del 100%: Las fundaciones que gestionen servicios públicos o realicen actividades contempladas en el artículo 19.Uno.3: educación, sanidad, inspección del mercado de valores, fuerzas armadas... en nuestro caso, la Fundación Miguel Servet podría tener esta consideración, al referirse al ámbito de la salud.
- Tasa de reposición del 75%: resto de fundaciones públicas no contempladas en el supuesto anterior.

Además de estos porcentajes, la norma establece la posibilidad de que **las fundaciones públicas puedan reforzar su estructura** mediante la formalización de contratos indefinidos en un número equivalente al 5% de su tasa de reposición (punto Uno.6) Para poder cumplir con este refuerzo adicional, se dispone en primer lugar que deban dedicarse “preferentemente” (por tanto, no de forma determinante y ni excluyente) a sectores prioritarios, y deberán cumplirse alguna (que no todas) de las siguientes circunstancias:

- Establecimiento de nuevos servicios públicos.
- Incremento de actividad estacional por la actividad turística.
- Alto volumen de jubilaciones esperadas.

APLICACIÓN DE LA TASA ADICIONAL PARA LA ESTABILIZACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL

Uno de los objetivos compartidos por los distintos gobiernos a lo largo de los años ha sido la reducción de la contratación temporal en la propia Administración Pública, en aras a lograr una estabilidad en el empleo público que dotara de seguridad y garantía a los trabajadores.

Con esa intención, ya en los Presupuestos Generales de 2017 (artículo 19.6) se introdujo una tasa adicional para estabilización de empleo temporal que incluía hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016. En los Presupuestos de 2018 se amplía a las plazas de naturaleza estructural (artículo 19.9). Una tasa que no solo afecta a las ofertas de empleo público sino también a las contrataciones realizadas por las fundaciones públicas.

En efecto, en la Disposición Adicional referida se establece que las fundaciones públicas “podrán disponer de una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal de las plazas, dotadas presupuestariamente, que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017”. Se añade un nuevo límite temporal, al regular posteriormente que “los procesos de estabilización deberán aprobarse y publicarse en los ejercicios 2018 a 2020”.

Queda claro por tanto que el objetivo del legislador en sus Presupuestos de 2018 era permitir que **todas aquellas plazas de las fundaciones públicas ocupadas de forma temporal e ininterrumpida durante los tres años anteriores pudieran ser consolidadas mediante contratos indefinidos.**

Pues bien, para dilucidar si los contratos objeto de controversia pueden verse afectados por esta tasa de estabilización, debemos previamente resolver dos cuestiones:

a) Prórroga de la Disposición Adicional.

Como es bien sabido, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018 fue prorrogada para los ejercicios 2019 y 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 134.4 de la Constitución Española, en virtud del cual:

“Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”.

Un precepto que tiene el objetivo de evitar la paralización económica y administrativa del Estado ante una situación de falta de acuerdo parlamentario para la aprobación de los nuevos presupuestos.

Posteriormente fue desarrollado por el artículo 38 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria:

Artículo 38. Prórroga de los Presupuestos Generales del Estado.

1. Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”.

2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de tratar el alcance tanto de la Ley de Presupuestos como de sus respectivas prórrogas. Así, la Sentencia 32/2000, de 3 de febrero, en su fundamento jurídico 5, señala que "las Leyes de Presupuestos tienen una función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 de la Constitución Española: son las Leyes que cada año aprueban los Presupuestos Generales, incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. No obstante, estas leyes no contienen sólo previsiones contables (SSTC 65/1987, de 21 de mayo; 76/1992, de 14 de mayo), sino que también constituyen un vehículo de dirección y orientación de la política económica (SSTC 27/1981, de 20 de julio; 65/1987, de 21 de mayo; 76/1992, de 14 de mayo) y, por ello, como ha señalado la STC 76/1992, no sólo pueden -y deben- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos, sino que también pueden establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 134 CE) que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustenten (STC 63/1986, de 21 de mayo, fundamento jurídico 12)".

Pues bien, bajo estas premisas, debemos dilucidar si la Disposición Adicional Trigésima, y en concreto, la tasa de estabilización del empleo temporal allí regulada, fueron prorrogadas o no en los ejercicios 2019 y 2020 junto al resto de Presupuesto General.

Para ello, debemos analizar el límite que conlleva la prórroga presupuestaria, que únicamente excluye de forma expresa, tal y como hemos visto en el artículo 38.2, "los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo". Parece claro que no se prorrogan los créditos para gastos que, por su singularidad, se acometen en el año natural y de una sola vez, como podría ser la compra de un elemento de transporte, y tampoco los destinados a gastos que una vez producidos no son susceptibles de

renovación, como podrían ser los destinados a gastos de una carretera ya terminada de construir.

Pero la tasa de estabilización del empleo temporal anteriormente analizada, ¿entra acaso dentro de esta limitación? ¿Es un gasto que termina en el ejercicio prorrogado, una obligación que finaliza ese ejercicio 2018? Obviamente no. Hablamos del objetivo de reducción de la contratación temporal en la Administración perseguido por los gobiernos a lo largo de los años y que no concluye en 2018. Hablamos asimismo de una tasa que impacta de forma significativa en el capítulo de gasto recurrente como es el de personal, que se produce en el presupuesto de la fundación pública año tras año. Debemos recordar que la tasa de estabilización regulariza una plaza temporal por una indefinida que, tal y como exige el punto 6 de la Disposición Adicional, esté “dotada presupuestariamente”, lo cual evidencia su relación directa con el capítulo de gasto que atiende a la definición más primaria de una ley presupuestaria y que es precisamente el contenido que se prorroga en base a la normativa citada.

Por tanto, **no cabe duda de que la prórroga del Presupuesto General de 2018 supone también la prórroga de la Disposición Adicional referida, en toda su integridad y alcance.** Resta ahora por determinar si ello se ve limitado por el alcance temporal de la tasa para la estabilización del empleo temporal.

b) Requisito temporal.

El objetivo del legislador al redactar la Disposición Adicional, en su lucha contra la temporalidad, era convertir las plazas ocupadas de forma temporal e ininterrumpida que se habían desempeñado durante los tres años anteriores, en plazas indefinidas. **El factor temporal determinante es por tanto la existencia de una plaza** (con independencia de que fuera uno o más trabajadores quienes de forma consecutiva la hubieran ocupado) **que durante los últimos tres años hubiera sido trabajada de forma temporal y continuada.**

La fijación de los tres años no es fruto del azar, sino que coincide precisamente con los tres años que como máximo puede alcanzar un contrato temporal de obra o servicio. El artículo 15.1.a) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, establece que los contratos temporales de obra o servicio no podrán tener una duración superior a tres años, bajo la pena de adquirir la condición de trabajadores fijos de la empresa en caso de sobrepasar dicho plazo. Estamos ante el mismo alcance temporal y la misma finalidad que la perseguida por la tasa para la estabilización, que consolida la plaza pasados tres años de ocupación temporal e ininterrumpida de la misma.

La fecha límite establecida del 31 de diciembre de 2017 es pues una obviedad, pues determina el límite de los tres años anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (1 de enero de 2018). **Pero el elemento sustantivo y material de la disposición es que la plaza haya sido ocupada durante los últimos tres años (se entiende, desde la entrada en vigor de la ley).**

Sentado lo anterior, y habida cuenta de que la Disposición Adicional ha sido prorrogada en su integridad, tal y como vimos anteriormente, **podemos concluir que los mismos requisitos exigidos en 2018 para consolidar la plaza temporal en indefinida (ocupación temporal e ininterrumpida durante los últimos tres años), se prorrogan y vuelven a aplicarse en 2019.** De esta forma, podrán convertirse en indefinidas las plazas temporales que se hubieran ocupado durante los tres años anteriores a la aplicación del presupuesto prorrogado en 2019, cuyo plazo culminaría naturalmente el 31 de diciembre de 2018 (un día antes de la prórroga). Lo mismo puede afirmarse respecto del siguiente ejercicio 2020.

c) Conversiones de contratos en 2021.

Consecuencia de lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que las cuatro contrataciones temporales que la Fundación Miguel Servet tiene a fecha de hoy, con la necesidad legal de convertirlos en indefinidos, pueden hacerse sin

incumplir la tasa de reposición prevista en la Ley de Presupuestos. Siempre, claro está, que se trate de plazas ocupadas de forma temporal e ininterrumpida (insistimos, que con independencia del número de trabajadores que la hubieran ocupado efectivamente) durante los tres años anteriores a la prórroga operada en 2020, por tanto antes del 31 de diciembre de 2019. En tal caso, la transformación de contratos temporales en indefinidos se podría realizar conforme a la tasa de estabilización para el empleo temporal y por tanto de acuerdo con la Disposición Adicional y la legalidad vigente. Debiendo, eso sí, aprobarse y publicarse en los ejercicios 2020 a 2022, como podría ocurrir en este caso.

Pamplona, a 31 de mayo de 2021.

LA FIRMA CONSTA EN EL ORIGINAL

Arturo del Burgo
Abogado



ECIJA

Avenida Roncesvalles 4, 1
31002 Pamplona

www.ecija.com

ALEGACIONES SODENA

ALEGACIONES AL INFORME DE PROCEDIMIENTOS ACORDADOS SOBRE
CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD DE LA SOCIEDAD DE DESARROLLO DE NAVARRA, S.A.
CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2021

En primer lugar queremos manifestar que ciertamente SODENA no aportó al auditor, específicamente, la información sobre entregas dinerarias sin contraprestación, aun cuando el auditor conocía perfectamente los convenios a que se refiere el presente informe, explicados algunos de ellos en la página 11. Esto fue así no por mala fe sino por desconocimiento de la persona que preparó la información, al igual que lo había hecho en el ejercicio anterior (2020), en el que tampoco se informó de los gastos asociados a estos convenios, sin que ello fuera puesto de manifiesto ni por el auditor ni por el servicio de inspección.

Estos convenios están fundamentados en la autorización/encargo recibido del Gobierno de Navarra a través de la Ley Foral 9/2020, de 8 de abril, que concede un crédito extraordinario para cubrir las necesidades derivadas de la adopción de medidas de carácter extraordinario y urgente por motivos de salud pública motivados por el COVID-19. Esto es, fue el propio Parlamento el que dispuso la concesión de un crédito extraordinario por importe de 3.000.000 euros para, entre otras operaciones expresas y concretas, *“COVID-19 Transferencia corriente SODENA para financiar convenios con Elkargi y Sonagar”*. Posteriormente, el crédito fue ampliado en 1.500.000 euros por la Ley Foral 10/2020, de 8 de abril, con detallada descripción de la operación a realizar.

En definitiva, más allá de que no se hicieran constar los convenios en el anexo específico previsto por la Orden Foral 53/2021 (lo que se debió, como se ha dicho, a un simple desconocimiento), se trata de información sobre una cuestión ya conocida por el auditor (explicados algunos de los convenios en la página 11), aprobada por ley foral, publicitada profusamente y objeto de varias resoluciones de la Directora General de Política de Empresa, Proyección Internacional y Trabajo, todas ellas revisadas y aprobadas por la intervención de la Comunidad Foral sin reparo ni advertencia alguna.

Por otra parte, en la página 11 se indica que: *“...y, sin embargo, se ha podido comprobar y así consta en la propia Base de Datos Nacional de Subvenciones, la existencia de diferentes subvenciones y ayudas otorgadas por la sociedad en el ejercicio 2021 y también en el ejercicio 2020.”*

Pues bien, el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones u demás ayudas públicas establece:

Artículo 2. Ámbito objetivo de la BDNS.

1. La BDNS contendrá información sobre todas las subvenciones y las siguientes ayudas públicas:

a) Las entregas dinerarias sin contraprestación contempladas en el artículo 3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.

b) Las ayudas en especie contempladas en la disposición adicional quinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.

c) Los avales y demás garantías, préstamos, aportaciones de financiación de riesgo, anticipos reembolsables y demás medidas de carácter financiero que supongan una ventaja económica a favor de sus beneficiarios, salvo cuando vayan dirigidos a las Administraciones públicas contempladas en el artículo 3.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.

d) Los beneficios fiscales y los beneficios en las cotizaciones a la Seguridad Social que tengan la consideración de ayuda de estado por implicar una ventaja económica de carácter selectivo, siempre que superen los umbrales mínimos exigidos por las normas comunitarias.

e) Las subvenciones y demás ayudas a partidos políticos.

f) Cualquier otra ayuda de carácter no fiscal que sea considerada, a efectos del Derecho de la Unión Europea, como ayuda estatal de acuerdo con lo previsto en el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y las normas que lo desarrollen.

SODENA nunca ha comunicado ninguna subvención, pero si las ayudas de estado, y al entender de SODENA las “entregas dinerarias sin contraprestación” que nos ocupan NO son subvenciones, pero si constituyen ayudas de estado sujetas a mínimis, por lo que las comunicó oportunamente con arreglo al apartado f) anterior.

En relación con los expedientes mencionados en la página 11, en primer lugar queremos señalar que existe una incorrección ya que se indica que los CONVENIO COMISIONES tienen un plazo de financiación de 8 años con una carencia de principal de hasta 24 meses, cuando originalmente y hasta su novación producida en 2021 tenían un plazo de

financiación máximo de 5 años con una carencia de principal de hasta 12 meses, siendo de destacar que los CONVENIO COMISIONES originales fueron aprobados, sancionados y liquidados, mientras que su novación ha sido denegada por constituir una subvención.

En la página 12 del informe se dice textualmente: *“Se ha podido verificar también que los únicos expedientes que constan en el Departamento de Desarrollo Económico sobre estos convenios corresponden a los ejercicios 2021 y 2022.”*

Esta afirmación no es correcta ya que existe el expediente 012-3611-2020-000006 en aplicación de la Ley Foral 9/2020, de 8 de abril, en el que se tramita la dotación de 4,5 millones de euros a SODENA para la formalización de algunos convenios formalizados entre SODENA y ELKARGI y SONAGAR.

Respecto a la fecha de los expedientes, hemos de indicar que no se iniciaban hasta no disponer de la partida presupuestaria con la que financiarlo por la oportuna economía administrativa, más si cabe en el momento de extrema urgencia y gravedad motivada por el Covid.

Así mismo, se indica que: *“Respecto a las comisiones de avales de 2021 no consta ningún expediente.”*, siendo así que nos consta la existencia de los expedientes:

Nº 0012-3611-2021-000004

Nº 0012-3611-2021-000012

Nº 0012-3611-2021-000013

En los que vistas las cuestiones planteadas por la Intervención, en cuanto a la ampliación de los compromisos de pago de los convenios originales, mediante informe de 11 de noviembre de 2022 del Director del Servicio de Competitividad, se procedió al archivo de dichos expedientes.

El informe contiene una explicación teórica del funcionamiento de las subvenciones que a nuestro entender no es aplicable en este caso dado que las ayudas otorgadas por Sodena entendemos que son “entregas dinerarias sin contraprestación” y no subvenciones como se fundamenta en el informe jurídico elaborado al respecto por ARPA Abogados Consultores, al que nos remitimos, entregado a ese Servicio de Inspección y adjuntado a estas alegaciones. A mayor abundamiento los hechos

demuestran que tanto el Departamento de Desarrollo Económico como la Intervención Delegada así lo consideraron en un inicio puesto que tramitaron los convenios firmados en 2020 sin ningún tipo de reparo u objeción.

Por último, en relación con las conclusiones y recomendaciones queremos insistir una vez más en que SODENA no concedió subvenciones sino entregas dinerarias sin contraprestación en el marco de un mandato parlamentario y del Departamento de Desarrollo Económico. Así mismo cuando se indica que:

“El volumen total de las obligaciones que el otorgamiento de estas subvenciones supone para SODENA, ciertas en el ejercicio 2021 y previstas para el periodo 2022-2029 asciende a un total de 4,4 millones de euros.”

Se están obviando otros 4,3 millones de euros que se concedieron en un convenio similar y con el mismo objeto, y que fueron aprobados por Ley Foral 9/2020, de 8 de abril, y tramitados por Resolución 553E/2020, de 26 de noviembre, en la que se señalan pormenorizadamente las condiciones a las que queda sujeta la citada aportación dineraria (destino: operaciones de aval; procedimiento de concesión de los avales; importe de la aportación; justificación y abono; plazo y tramitación) sin mencionar en absoluto el carácter de subvención de la ayuda contemplada.

En conclusión, a la vista de todo lo anterior, se solicita que se corrijan las incorrecciones y afirmaciones fácticas no correctas que han sido puestas de manifiesto en el presente escrito de alegaciones, y que las ayudas recogidas en los diferentes convenios suscritos con Elkargi y Sonagar sean consideradas entregas dinerarias sin contraprestación.

Pamplona, a 6 de febrero de 2023

LA FIRMA CONSTA EN EL ORIGINAL

Fdo. José María Montes Ros

**NOTA LEGAL EN RELACIÓN A LOS CONVENIOS SUSCRITOS POR SODENA CON
SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA (SGR)**

ANTECEDENTES

En el mes de marzo de 2020 SODENA formalizó sendos convenios con sociedades de garantía recíproca (SGR) con el fin de facilitar el acceso a la financiación de las PYMES navarras. En concreto, una de las modalidades de convenio vino a regular una aportación al Fondo de Provisiones Técnicas de las citadas SGR, mientras que el otro tipo de acuerdo fijó las condiciones de otorgamiento de una ayuda sobre el coste del aval que necesitasen las PYMES navarras para su financiación, todo ello en el contexto de las medidas extraordinarias adoptadas con ocasión del COVID.

De hecho, la financiación de tales convenios fue autorizada por la Ley Foral 9/2020, de 8 de abril, que concede un crédito extraordinario para cubrir las necesidades derivadas de la adopción de medidas de carácter extraordinario y urgente por motivos de salud pública motivadas por el COVID-19, cuyo artículo 1 dispuso la concesión de un crédito extraordinario por importe de 3.000.000 euros para, entre otras operaciones, *“COVID-19 Transferencia corriente SODENA para financiar convenios con Elkargi y Sonagar”*. Posteriormente, el crédito fue ampliado en 1.500.000 euros por la Ley Foral 10/2020, de 8 de abril.

Al mismo tiempo, siempre en el marco de estas operaciones y convenios, se dictaron:

- La RESOLUCIÓN 553E/2020, de 26 de noviembre, de la Directora General de Política de Empresa, Proyección Internacional y Trabajo, por la que se realiza una transferencia corriente a SODENA de 4.500.000 euros para facilitar el acceso a la financiación de las pymes navarras afectadas por la crisis del

COVID-19, mediante la concesión de avales por parte de las sociedades de garantía recíproca ELKARGI y SONAGAR.

- La RESOLUCIÓN 73E/2021, de 20 de abril, de la Directora General de Política de Empresa, Proyección Internacional y Trabajo, por la que se da por liquidado y concluido el expediente por el que se realizó una transferencia corriente a SODENA con el objetivo de facilitar el acceso a la financiación de las pymes navarras afectadas por la crisis del COVID-19, mediante la concesión de avales por parte de las sociedades de garantía recíproca ELKARGI y SONAGAR.
- Y la RESOLUCIÓN 209E/2021, de 4 de junio, de la Directora General de Política de Empresa, Proyección Internacional y Trabajo, por la que se realiza una transferencia a SODENA de 2.241.599,72 euros con objeto de financiar las comisiones de los convenios firmados en 2020 con ELKARGI y SONAGAR para facilitar el acceso a la financiación y la liquidez de las pymes.

Estas resoluciones fijaron las condiciones de realización de las aportaciones al Fondo de Provisiones Técnicas de las citadas SGR, las condiciones de abono de la ayuda por la constitución de avales, periodos, justificaciones, devoluciones, etc.

No obstante, según se informa por SODENA, se ha cuestionado que esta sociedad, que no reúne la naturaleza de Administración Pública, pueda conceder subvenciones.

Es por ello por lo que SODENA solicita la emisión de la presente nota legal.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- Aunque es cierto que las subvenciones propiamente dichas son un concepto o instrumento predicable únicamente de las Administraciones Públicas en el marco de sus potestades, no lo es menos que, en nuestra opinión, nada impide que las sociedades

públicas, y en particular SODENA como mandataria del Parlamento Foral y del Departamento de Desarrollo Económico, pueda realizar aportaciones dinerarias sin contraprestación (que no subvenciones) en el marco de sus funciones y objeto social.

En efecto, SODENA es una sociedad limitada de capital sujeta al Derecho Privado, sin perjuicio de la normativa administrativa aplicable en materia presupuestaria, contable, de control financiero y contratación, y ninguna de estas normas prohíben que pueda realizar aportaciones sin contraprestación que sirvan al cumplimiento de sus fines, máxime cuando, como es el caso, se trata de ayudas amparadas por Ley Foral, con el control del Departamento de Desarrollo Económico y de carácter extraordinario con ocasión del COVID.

A este respecto, la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra, somete a autorización las operaciones de endeudamiento y la concesión de préstamos y avales, pero no prohíbe ni limita las aportaciones dinerarias sin contraprestación, como tampoco prohíbe o limita las entradas en el capital de sociedades, las capitalizaciones, etc., actividades todas ellas propias de SODENA que implican el empleo de fondos públicos.

Tampoco establece prohibición alguna la Ley Foral de Subvenciones, que regula únicamente las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas.

Y es que el concepto de entregas o aportaciones dinerarias sin contraprestación es un concepto propio del ordenamiento jurídico. Tanto es así que la propia Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su reglamento de desarrollo (Real Decreto 887/2006, de 21 de julio), regulan las “*entregas dinerarias sin contraprestación*” de los entes de derecho público sujetos a Derecho Privado y de las fundaciones públicas, sometiendo estas entregas únicamente a los principios de gestión y de información de la Ley de Subvenciones (pero no las considera subvenciones).

Por lo tanto, en nuestra opinión, las ayudas de SODENA en el marco de los convenios que nos ocupan, autorizadas y financiadas por Ley Foral y con el control del Departamento de Desarrollo Económico, no son subvenciones, sino entregas dinerarias sin contraprestación realizadas en el marco de las funciones que tiene encomendadas en sus estatutos sociales.

2.- A nuestro juicio corrobora lo anterior que el artículo 9 de la Ley 1/1994, de 11 de marzo, de Sociedades de Garantía Recíproca, establece:

“Artículo 9. Fondo de provisiones técnicas

La sociedad de garantía recíproca deberá constituir un fondo de provisiones técnicas, que formará parte de su patrimonio, y tendrá como finalidad reforzar la solvencia de la sociedad. Su cuantía mínima y funcionamiento se determinará reglamentariamente.

Dicho fondo de provisiones técnicas, en todo caso, podrá ser integrado por:

a) *Dotaciones que la sociedad de garantía recíproca efectúe con cargo a su cuenta de pérdidas y ganancias sin limitación y en concepto de provisión de insolvencias.*

b) **Las subvenciones, donaciones u otras aportaciones no reintegrables que efectúen las Administraciones públicas, los organismos autónomos y demás entidades de derecho público, dependientes de las mismas, las sociedades mercantiles en cuyo capital participe mayoritariamente cualesquiera de las anteriores** y las entidades que representen o asocien intereses económicos de carácter general o del ámbito sectorial a que se refieran los estatutos sociales

c) *Cualesquiera otras aportaciones que reglamentariamente se*

determinen.”

Esto es, a la vista de este precepto, las ayudas podrán ser “*subvenciones, donaciones u otras aportaciones no reintegrables*”, conceptos estos bien diferentes ligados a su vez a la diversa naturaleza de los entes que realizan legalmente las entregas, es decir, administraciones públicas, los organismos autónomos, demás entidades de derecho público y, en último lugar, como es el caso de SODENA, las sociedades públicas, que realizarían aportaciones no reintegrables, pero no subvenciones.

Por su parte, en lo que hace referencia a las ayudas sobre el coste de los avales, no son entregadas a los beneficiarios (las PYMES), sino a las SGR, y en realidad vienen a constituir un descuento en el coste financiero del aval, contándose en la normativa foral con ejemplos que distinguen entre subvenciones y descuentos.

Es el caso, sin ir más lejos, del Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, que regula las actuaciones protegibles en materia de vivienda, cuyo artículo 3.1, referido a los tipos de ayudas a las actuaciones protegibles y financiación cualificada, dispone:

“1. Las ayudas a las actuaciones protegibles en materia de vivienda, a los efectos de lo dispuesto en este Decreto Foral, se encuadran en las siguientes modalidades:

a) Concesión de préstamos cualificados por parte de entidades financieras al promotor de una actuación protegible, al adquirente o al adjudicatario de una vivienda protegida.

b) Concesión de subvenciones.

c) Reducción o descuento sobre el precio máximo de venta o renta.”

Por último, tampoco puede desconocerse que el artículo 2.2 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, excluye expresamente de su ámbito de aplicación “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”.

Y este es precisamente el caso, en tanto que fueron las leyes forales 9/20 y 10/2020 las que contemplaron específicamente estas partidas para financiar los convenios de SODENA con las SGR, es decir, tal como reza la Ley Foral de Subvenciones, para “la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tengan atribuidas”, que no son otras si nos referimos a SODENA que la realización de actividades de inversión y financiación para fomentar el desarrollo empresarial de Navarra (estatutos sociales).

Por lo tanto, a nuestro juicio, las ayudas convenidas por SODENA se enmarcan en los conceptos de entregas dinerarias sin contraprestación, aportaciones no reintegrables o descuentos en el marco tanto de las leyes forales 9/2020 y 10/2020 como de sus funciones estatutarias, pero no subvenciones otorgadas por una Administración pública.

3.- Sentado lo anterior, y aun cuando en nuestra opinión no sería necesario, si en el futuro se quisiera entender a este tipo de aportaciones bajo el concepto propio de subvención (en tanto que la otorga la Administración Pública), bastaría con que SODENA fuera una entidad colaboradora de las previstas en los artículos 10 a 13 de la Ley Foral de Subvenciones.

En efecto, el artículo 10 de la Ley Foral de Subvenciones (LFS) dispone que 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 colaborador”, para añadir que “será entidad colaboradora aquélla 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.”

El mismo artículo 10 establece que pueden ser entidades colaboradoras “*las sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones Públicas*”, y que la colaboración debe articularse mediante un convenio (artículo 11) que regule las condiciones y obligaciones asumidas por la entidad colaboradora y que tenga al menos el siguiente contenido:

- a) Definición del objeto de la colaboración y de la entidad colaboradora.*
- b) Identificación de la normativa reguladora especial de las subvenciones que van a ser gestionadas por la entidad colaboradora.*
- c) Plazo de duración del convenio de colaboración.*
- d) Medidas de garantía que sea preciso constituir a favor del órgano administrativo concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.*
- e) Requisitos que debe cumplir y hacer cumplir la entidad colaboradora en las diferentes fases del procedimiento de gestión de las subvenciones.*
- f) En caso de colaboración en la distribución de los fondos públicos, determinación del período de entrega de los fondos a la entidad colaboradora y de las condiciones de depósito de los fondos recibidos hasta su entrega posterior a los beneficiarios.*
- g) En caso de colaboración en la distribución de los fondos públicos, condiciones de entrega a los beneficiarios de las subvenciones concedidas por el órgano administrativo concedente.*
- h) Forma de justificación por parte de los beneficiarios del cumplimiento*

de las condiciones para el otorgamiento de las subvenciones y requisitos para la verificación de la misma.

i) Plazo y forma de la presentación de la justificación de las subvenciones aportada por los beneficiarios y, en caso de colaboración en la distribución de los fondos públicos, de acreditación por parte de la entidad colaboradora de la entrega de los fondos a los beneficiarios.

j) Obligación de reintegro de los fondos en el supuesto de incumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidas para la concesión de la subvención y, en todo caso, en los supuestos regulados en el artículo 35 de esta Ley Foral.

k) Obligación de la entidad colaboradora de someterse a las actuaciones de comprobación y control previstas en la letra d) del artículo 12 de esta Ley Foral.

l) Compensación económica que en su caso se fije a favor de la entidad colaboradora.

m) Determinación de los libros y registros contables específicos que debe llevar la entidad colaboradora para facilitar la adecuada justificación de la subvención y la comprobación del cumplimiento de las condiciones establecidas.”

Con arreglo al artículo 12 de la LFS son obligaciones de la entidad colaboradora:

“a) Entregar a los beneficiarios los fondos recibidos de acuerdo con los criterios establecidos en las bases reguladoras de la subvención y en el convenio suscrito con la entidad concedente.

b) 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.

c) Justificar la entrega de los fondos percibidos ante el órgano concedente de la subvención y, en su caso, entregar la justificación presentada por los

beneficiarios.

d) Someterse a las actuaciones de comprobación que respecto de la gestión de dichos fondos pueda efectuar el órgano concedente, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, incluidos los comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.”

Finalmente, el artículo 13 de la LFS dispone que no podrán ser entidades colaboradoras quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes (ninguna concurre en SODENA):

“a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme a la pena de pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas.

b) Haber solicitado la declaración de concurso, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarados en concurso, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley Concursal sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.

c) Haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración.

d) Estar incurso la persona física, los administradores de las sociedades mercantiles o aquéllos que ostenten la representación legal de otras personas jurídicas, en alguno de los supuestos de incompatibilidad que establezca la normativa vigente.

e) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, frente a la Seguridad Social o de pago de obligaciones por reintegro de deudas a favor de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o sus Organismos Autónomos.

f) Tener la residencia fiscal en un país o territorio calificado

reglamentariamente como paraíso fiscal.

g) Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a lo previsto en esta ley foral, en la legislación general tributaria o en la legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres. No podrán acceder a la condición de beneficiarios las agrupaciones previstas en el apartado 2 del artículo 9 de esta ley foral cuando concurra alguna de las prohibiciones anteriores en cualquiera de sus miembros.”

Es nuestro leal y saber entender que sometemos a cualquier otro más versado en Derecho. Pamplona, a 28 de septiembre de 2022.

LA FIRMA CONSTA EN EL ORIGINAL

Juan Torres Zalba

ARPA Abogados.Consultores



AENXO 4: RESPUESTA A LAS ALEGACIONES

Con fecha 20 de enero de 2023 se emitió el borrador del Informe-Resumen de las auditorías de cuentas anuales y de procedimientos acordados sobre cumplimiento de legalidad de las sociedades y fundaciones públicas de la Comunidad Foral de Navarra, correspondiente al ejercicio 2021. Transcurrido el plazo establecido para alegaciones, se han recibido las siguientes:

- Alegaciones del Director General de la Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U., de fecha 6 de febrero de 2023.
- Alegaciones de la Directora de la Fundación Miguel Servet, de fecha 2 de febrero de 2023.
- Alegaciones del Director de Inversiones de SODENA, de fecha 6 de febrero de 2023.

Los documentos de alegaciones recibidos se incluyen como Anexo 3 de este informe.

A continuación, se realiza el análisis y valoración de las mismas.

➤ **Alegaciones de la Corporación Pública Empresarial de Navarra (CPEN):**

PRIMERA.- Pag 4.- 4.1 Auditoría de Cuentas Anuales

Alegación:

Respecto al contenido de los informes de auditoría de cuentas, se indica que la opinión de auditoría de las cuentas anuales, conforme a la Ley de Auditoría de Cuentas y la NIA-700, expresa si las cuentas anuales ofrecen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la entidad.

Respecto al contenido de la memoria, tanto en lo referente a subvenciones como a evolución de la plantilla, se comprueba por los auditores que concuerda con la información recibida durante el desarrollo de la auditoría, pero no se opina individualmente al respecto y debe entenderse que los auditores han dado cumplimiento a esa segunda parte del artículo 114.1 y han comprobado que la información a que se refiere el artículo 128 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (LHP) concuerda con el resto de la información contenida en las cuentas anuales.

Se aporta nota de PKF ATTEST Servicios Empresariales, S.L. remitida a CPEN en la que se recoge una respuesta informal a la cuestión planteada al respecto.

Respuesta:

El contenido de las auditorías de las cuentas anuales, en el caso de las sociedades y fundaciones públicas, viene regulado en el artículo 114 de la LHP, en el que se señala que éstas, además de la opinión señalada respecto a la imagen fiel del patrimonio, situación

financiera y resultados, debe incluir en su objeto el de comprobar que la información relativa a subvenciones y plantilla, concuerda con el resto de información contenida en las cuentas.

CPEN señala que esa información se comprueba como parte del análisis del contenido de la memoria que realiza el auditor, aunque no se opina individualmente al respecto.

Aceptando esta ausencia de pronunciamiento expreso sobre esta cuestión en los informes de auditoría que se realizan con carácter general por las firmas auditoras, se incluyó el análisis como parte expresa de los informes de procedimientos acordados, solventando de este modo la cuestión y conciliando de una manera práctica los requerimientos de la LHP y la Ley de Auditoría de Cuentas.

Esta secuencia de análisis es la que se describe en el apartado correspondiente del informe resumen, sin que esto sea considerado una incidencia ni se haya trasladado al apartado de conclusiones y recomendaciones.

El párrafo que se señala del informe al que se dice que puede dar lugar a una interpretación errónea no está íntegramente reproducido en las alegaciones, de manera que si se lee en su integridad creemos que no da lugar a esa interpretación que se señala.

SEGUNDA.- Páginas 7 y 8.-I 4.2.3.En relación con las contrataciones y el sistema retributivo del personal

Alegación:

Se señala que el informe provisional omite la referencia a la existencia de un informe jurídico de fecha 1 de abril de 2021, emitido por Écija Abogados, que analiza el contenido de la Ley 6/2018 y la incidencia de sus prórrogas en la aplicación de la disposición vigésima novena, referida a la tasa adicional de estabilización. Se dice también que, sin embargo, sí que se cita, e incluso se anexa, un informe jurídico de fecha 20 de octubre de 2022, informe que se elabora 10 meses después de finalizar el año 2021 objeto de fiscalización.

Se indica que la interpretación de PKF es coincidente con la que figura en el informe emitido por Écija Abogados con fecha 1 de abril de 2021 y no la del borrador del informe objeto de alegaciones.

Entienden que la actuación de las sociedades públicas que formalizaron los contratos indefinidos se entiende ajustada a la legalidad, habiéndose actuado conforme al informe jurídico.

En definitiva, consideran que nos encontramos ante dos entidades, PKF ATTEST SERVICIOS EMPRESARIALES, S.L. Y ECIJA ABOGADOS, que realizan una interpretación jurídica sobre el texto de una norma, distinta a la del informe emitido por el jefe de la sección jurídica de la Dirección General de Intervención y Contabilidad, con el relevante matiz que éste último se emite el 20 de octubre de 2022, más de 10 meses después del cierre del ejercicio 2021.

Respuesta:

El informe resumen recoge el resultado del análisis de los trabajos y resultados obtenidos por las firmas de auditoría en cada una de las áreas del programa de trabajo. En concreto, en esta área y tras los resultados del análisis de cada una de las contrataciones indefinidas analizadas por los auditores en la realización de su trabajo, en ningún momento se hace referencia al informe de Écija que ahora se señala en alegaciones.

El análisis que sobre esta cuestión figura en los papeles de trabajo de los auditores, basa su razonamiento en la aplicación de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre y en la Disposición Adicional Vigésima Novena de la Ley 6/2018 y no se sostiene en ningún informe jurídico, o al menos no se señala así por el auditor.

El informe de Écija que indica CPEN en sus alegaciones, aunque no se aporta, creemos que puede ser el emitido de fecha 1 de abril de 2021 y que fue el que se solicitó por CPEN para analizar jurídicamente las contrataciones indefinidas del personal durante el ejercicio 2020 y en el que se analizaba exclusivamente la aplicación de la Disposición Adicional Vigésima Novena de la Ley 6/2018. Evidentemente este informe no hace referencia por lo tanto a la Ley 11/2020, por corresponder al ejercicio 2021.

Respecto a las contrataciones indefinidas del ejercicio 2021, que son las que analizó el auditor en el trabajo que nos ocupa, al basar su conclusión en primer lugar en la aplicación de la Disposición transitoria Cuarta de la Ley 11/2020 y ante las dudas que su aplicación suscitó en el equipo que realizaba las tareas de supervisión, se decidió solicitar informe jurídico expreso sobre la cuestión a la Sección de Control Jurídico de la Intervención General. Su resultado es el informe de fecha 20 de octubre de 2022 que se incluye como Anexo 2, en el que se concluye que la interpretación realizada por la firma auditora no es la correcta, en los mismos términos que se recoge en el informe resumen.

El informe jurídico se realizó a petición de este Servicio y se emitió en la fecha en la que se hicieron los trabajos de supervisión.

TERCERA. - Página 9 Retribuciones

Alegación:

Se manifiesta la disconformidad de CPEN con la conclusión del informe provisional cuando señala que los complementos individuales que afectan a determinadas personas han provocado que sus retribuciones hayan crecido por encima del límite que establece la norma. Indica que las sociedades públicas han cumplido con la norma, habiendo interpretado por su parte qué se considera “en términos de homogeneidad”, en referencia a la literalidad del artículo 18.2 de la Ley 11/2020, entendiendo que no se ha tenido en cuenta esta particularidad en el análisis del informe resumen.

Posteriormente se detalla, para cada una de las sociedades en las que el informe señala incidencias en esta cuestión, la casuística de cada una de las personas trabajadoras de las mismas, concluyendo en todos los casos que los diferentes complementos asignados en el ejercicio 2021 no incrementan sus retribuciones por encima del 0,9% fijado.

Se hace alusión también al informe de 29 de diciembre de 2022 emitido en relación a los encargos de GAN-NIK, en el que también se incluye un análisis del gasto de personal de 2021, en el que se concluye que el crecimiento medio de las retribuciones del conjunto de los empleados de la sociedad no ha superado el límite señalado, lo cual en su opinión resulta contradictorio con los que se indica en el informe actual.

Consideran que en ningún caso las retribuciones del personal se han incrementado por encima de lo establecido en la normativa.

Respuesta:

Los complementos que señala CPEN que se han aplicado a las distintas personas son los mismos que han motivado las incidencias que respecto a esta cuestión se señalan en el informe resumen para cada una de las sociedades. Esos complementos en todos los casos se han aplicado por encima del crecimiento retributivo del 0,9% establecido para el ejercicio, como así se indica en el informe.

La explicación que realiza CPEN de lo que interpreta cuando el artículo señala “en términos de homogeneidad”, no puede realizarse extrayendo sólo una parte de la redacción del mismo, que es más extensa:

“En el año 2021, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 0,9 por ciento

respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2020, en términos de homogeneidad para los dos periodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

Es decir, la pretendida homogeneización para la comparación, afecta sólo al número de efectivos de comparación y a la antigüedad del mismo, por lo que la aplicación de complementos no vinculados a la antigüedad del personal no puede entenderse que se pueda excluir para la comparación de las retribuciones de los dos periodos.

En cuanto a la referencia al informe emitido el 29 de diciembre de 2022 sobre los encargos a GAN (Informe AUDI-REGU-22-002 emitido por este mismo Servicio), decir que los resultados que en este apartado se señalan son idénticos a los ahora señalados, de hecho, los tres trabajadores que en la página 15 del informe se identifican en los que sus complementos hacen que sus retribuciones crezcan por encima del 0,9%, son los mismos que los tres que se señalan en las alegaciones de CPEN y que justifican la incidencia señalada en el informe resumen para la sociedad, aunque aquí no se detalle a cuántas personas afecta.

La única diferencia en aquel en cuanto a las conclusiones finales recogidas en el informe actual, es que la sociedad en aquel momento aportó la justificación de que, a pesar de estos crecimientos señalados a los trabajadores de la muestra, las retribuciones medias del conjunto de sus empleados en el ejercicio 2021 no superó ese crecimiento del 0,9%. Esa aportación se utilizó en el informe para acotar la deficiencia detectada mediante muestreo a efectos de materialidad para la graduación de la recomendación formulada en el informe, en el sentido de modificar el sistema de complementos de la sociedad de manera que se pudiera garantizar el cumplimiento de los límites que cada año corresponda.

➤ **Alegaciones de la Fundación Miguel Servet:**

Alegación

Señala que la prórroga del Presupuesto General de 2018 supone también la prórroga de la Disposición adicional trigésima de la Ley 6/2018 y aporta informe del Gabinete Jurídico Écija que sustenta esta opinión.

Respuesta:

El informe jurídico de la Sección de Control Jurídico de la Intervención General, incluido en el Anexo 2 del informe resumen, concluye que sólo se pueden convertir en indefinidas las plazas que cumplieran los requisitos establecidos a 31/12/2017, pudiendo realizarse la aprobación y publicación de los procesos de estabilización correspondientes hasta 2021, una vez que la Ley 11/2020 amplía expresamente su plazo inicial previsto, que eran los ejercicios 2018 a 2020.

➤ **Alegaciones de SODENA:**

Respecto al informe del Director de Inversiones:

Alegación:

SODENA manifiesta que no se aportó al auditor la información sobre entregas dinerarias sin contraprestación por desconocimiento de la persona que preparó la información, al igual que sucedió en el ejercicio anterior.

Señala que estos convenios están fundamentados en la autorización/encargo recibido del Gobierno de Navarra a través de la Ley Foral 9/2020, de 8 de abril, que concede un crédito extraordinario para cubrir las necesidades derivadas de la adopción de medidas de carácter

extraordinario por importe de 3.000.000€, posteriormente ampliado por la Ley Foral 10/2020, de 8 de abril, en 1.500.000€.

Respecto a la alusión que hace el informe resumen a la publicidad de estas ayudas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones SODENA señala nunca ha comunicado ninguna subvención, pero sí las ayudas de estado y por eso ha comunicado estas ayudas, por ser ayudas de estado sujetas a mínimos.

Señala una incorrección en la información del CONVENIO COMISIONES en cuanto a su duración.

Indica que es incorrecta la afirmación de que los únicos expedientes que constan en el Departamento de Desarrollo Económico al respecto son de los ejercicios 2021 y 2022, haciendo referencia a la existencia también del expediente 012-3611-2020-00006 en aplicación de la Ley Foral 9/2020.

Hace referencia además a 3 expedientes administrativos del ejercicio 2021 que han sido archivados.

Entienden que el razonamiento del informe en relación con el concepto de subvenciones no es aplicable en este caso porque son “entregas dinerarias sin contraprestación” y aportan informe jurídico al respecto elaborado por ARPA Abogados Consultores, que se adjunta.

Concluye finalmente que SODENA no concedió subvenciones sino entregas dinerarias sin contraprestación en el marco de un mandato parlamentario y del Departamento de Desarrollo Económico.

Respuesta:

La Ley Foral 9/2020 y 10/2020 a las que hace alusión SODENA en sus alegaciones, no atribuyen a SODENA potestad alguna para el otorgamiento de las operaciones identificadas en el informe resumen que tienen por objeto **subvencionar el coste de los avales** (Convenios COMISIONES) o **las comisiones por la gestión de las carencias** (Convenios CARENCIAS).

La Ley Foral 9/2020, de 8 de abril, concede un crédito extraordinario por importe de 3.000.000€, posteriormente ampliado por la Ley Foral 10/2020, de 8 de abril, en 1.500.000€, para financiar convenios con Elkargi y Sonagar con el fin de que SODENA realizase una **aportación no reintegrable al denominado Fondo de Provisiones Técnicas (FPT)** de ambas Sociedades de Garantía Recíproca (SGR).

En este sentido informa la Resolución 553E/2020, de 26 de noviembre, de la Directora General de Política de Empresa, Proyección Internacional y Trabajo (expediente 0012-3611-2020-00006) por el que se autoriza y dispone un gasto por importe de 4.500.000 euros como transferencia a favor de SODENA para que esta realizase dicha aportación no reintegrable al FPT de Elkargi y Sonagar. Posteriormente, mediante Resolución 663E/2020, de 28 de diciembre, de la misma Directora General se paga a cuenta a SODENA 4.270.222,11 euros y, finalmente, por Resolución 73E/2021, de 20 de abril, se da por liquidado y concluido el expediente.

La cuantía de la dotación al FPT se determinó como un 3% de las operaciones de aval formalizadas entre el 30 de marzo y el 30 de noviembre de 2020, posteriormente ampliado hasta el 30 de noviembre de 2021. Esta dotación al FPT tiene como finalidad ampliar la capacidad de concesión de avales financieros con el fin de facilitar el acceso a la financiación de PYMES y autónomos afectados por la crisis del COVID-19.

En la misma fecha, 31 de marzo de 2020, en la que SODENA firma los convenios con las SGR para la dotación al FPT, también firma los Convenios COMISIONES y CONVENIOS

CARENCIAS señalados en el informe resumen. Convenios que posteriormente son modificados y prorrogados.

En un principio puede parecer que los convenios para la dotación al FPT de 2020 son independientes de los convenios objeto de análisis identificados en el informe resumen 2021. No obstante, del análisis detallado de los mismos realizado tras las alegaciones, sí se puede concluir que existe una vinculación entre los convenios para la dotación al FPT y los Convenios COMISIONES, ya que las operaciones de aval en las que se fundamentan ambos son las mismas.

Señalar, que estas aportaciones que realiza SODENA a Elkargi y Sonagar para la dotación de sus FPT también debió informarse en el exigido anexo de la auditoría de procedimientos acordados correspondiente al ejercicio 2020.

En relación con la afirmación que realiza SODENA al decir que los Convenios COMISIONES y CARENCIAS se hicieron “en el marco de un mandato parlamentario y del Departamento de Desarrollo Económico”, entendemos que no es correcta. Dicho mandato, que debería ser previo a la firma de los Convenios, no está recogido en ningún expediente administrativo ni en ninguna Ley Foral. Los expedientes administrativos que obran en el Departamento son de fecha posterior a la firma de los Convenios y articulan las transferencias de financiación a SODENA.

Respecto a la incorrección que se indica sobre la duración del CONVENIO COMISIONES, señalar que no es una incorrección, simplemente el párrafo resume la situación actual de este convenio tras su modificación. Se modifica el informe para aclarar esta cuestión.

En cuanto a la falta de referencia a 3 expedientes del ejercicio 2021, estos no se han indicado porque se procedió al archivo de los mismos, como se señala en las alegaciones, por lo que no han tenido ningún efecto en las operaciones analizadas.

Por todo ello, consideramos que deben articularse para las operaciones de los Convenios CARENCIAS y COMISIONES, junto con el Departamento competente, las actuaciones necesarias para garantizar que el empleo de los fondos públicos se haya realizado respetando los principios generales en materia de subvenciones.

El análisis que en este sentido se realice deberá contemplar también el impacto que tiene en estas operaciones la aportación en el ejercicio 2020 del 3% realizada por el Departamento de Desarrollo Económico a SODENA para la dotación al Fondo de Provisiones Técnicas de las sociedades de garantía recíproca, en relación con las operaciones avaladas y sustentadas en los convenios suscritos en la misma fecha.

Se modifica la redacción del informe para incluir la referencia a la vinculación de las operaciones analizadas con la aportación al FPT. Se modifica la conclusión y la recomendación del informe para incluir el análisis y control de la dotación al FPT junto con el Convenio CARENCIAS y COMISIONES y su adecuación a los principios generales en materia de subvenciones. También se señala la necesidad de que SODENA articule los procedimientos internos necesarios que garanticen el no empleo de potestades públicas en sus actuaciones respetando lo dispuesto en sus estatutos.

Lo hasta aquí señalado se sustenta en el informe jurídico que se adjunta a continuación y que también da respuesta a las cuestiones jurídicas planteadas en el informe de ARPA.

Pamplona, 3 de marzo de 2023

La Jefa de la Sección de Control
Financiero Permanente y Auditoría

La Directora del Servicio de
Control Financiero Permanente y Auditoría

LAS FIRMAS CONSTAN EN EL ORIGINAL

Mari Carmen García Andueza

Elena Garde Macías

V^a B^o

EL DIRECTOR GENERAL DE
INTERVENCIÓN

Ignacio Arrizabalaga Rodríguez

INFORME JURÍDICO ACERCA DE LA POSIBILIDAD DE QUE SODENA CONCEDA SUBVENCIONES O EFECTÚE OTRAS ENTREGAS DINERARIAS ANÁLOGAS

Como ya se indicó en el informe provisional emitido respecto de SODENA, *“con carácter general, el otorgamiento de subvenciones supone el ejercicio de una potestad administrativa, por lo que sólo las Administraciones Públicas podrían hacerlo y no las fundaciones y sociedades públicas, sujetas al Derecho privado”*. Pues bien, frente a ello se alega ahora que se trataría de entregas dinerarias sin contraprestación en el marco de sus funciones y de su objeto social.

Lo primero que debe determinarse es, por tanto, la naturaleza jurídica de esas pretendidas entregas dinerarias sin contraprestación. De manera inmediata, nos encontramos con que SODENA efectúa entregas dinerarias sin contraprestación a Sonagar y Elkargi con el propósito de que estas minoren las comisiones a percibir de sus avalados. Desde luego, no hay duda de que estas entregas dinerarias se realizan con una finalidad muy concreta, que es la descrita con anterioridad, de modo que, más allá de quien sea el sujeto concedente (como más adelante se analizará), ha de otorgárseles la condición de subvenciones, sin que sea aplicable al caso ni lo dispuesto en el art. 2.2 LFS (dado que ni Sonagar ni Elkargi son entidades integrantes del sector público cuyos presupuestos estén integrados en los Presupuestos Generales de Navarra) ni lo establecido en el art. 2.2 LGS (al no tratarse de una aportación dineraria entre diferentes Administraciones Públicas sino entre entes de naturaleza privada ni tampoco realizada entre distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan).

Ahora bien, podemos observar también el conjunto de la operación desde la perspectiva de quiénes son los beneficiarios últimos de este negocio jurídico (es decir, desde una perspectiva mediata, por contraste con la anterior), en cuyo caso nos encontraremos con que se trata de una ayuda a su favor, pues los beneficiarios finales (los avalados) reciben una prestación menos costosa de lo que resultaría en

condiciones normales porque quien finalmente termina por pagarla es la Administración de cuya caja salen realmente los fondos con los que se financia. No hay duda, tampoco, de que seguimos hallándonos ante subvenciones, pues el hecho de que la subvención se materialice en forma de descuento no desvirtúa su naturaleza subvencional, en cuanto que se trata de una medida de fomento en los términos antes descritos, que no está excluida del concepto legal de subvención (vid. art. 2.3 LFS), cosa que sí sucede, en cambio, con los beneficios fiscales, cuyo apartamiento del concepto de subvención tiene una clara justificación, pues pueden responder a motivaciones ajenas a la actividad de fomento (así sucede, por ejemplo, con las deducciones en concepto de mínimo vital excluido) y, además, deben quedar sujetos a la normativa tributaria y no a la de subvenciones, por obvias razones de coherencia metodológica en el ámbito legislativo.

Así pues, recapitulando lo dicho hasta aquí, a nuestro juicio se trata de auténticas subvenciones, dentro del más amplio género de las entregas dinerarias sin contraprestación, sea cual sea la perspectiva desde la que partamos, pues tienen una finalidad muy determinada. Lo único que varía es el sujeto concedente (un ente privado), circunstancia que no puede provocar la mutación de una institución, precisamente porque lo que se trata de determinar es la naturaleza objetiva de la misma, lo que obliga a dejar al margen la condición del sujeto que efectúa la entrega.

Por otro lado, aunque llegase a acogerse la tesis de que nos hallamos ante una simple entrega dineraria sin contraprestación y no ante una subvención, y ello implicase la inaplicabilidad a la misma de la normativa en materia de subvenciones, nos encontraríamos en el caso de que nuestro ordenamiento jurídico no contiene disposición alguna, independientemente de su rango, que recoja un mínimo régimen jurídico de esta figura, lo cual habría resultado imprescindible para poder apoyar legalmente el negocio jurídico propuesto.

Al no haberse seguido los procedimientos y utilizado los mecanismos e instrumentos exigibles en el marco del establecimiento y la concesión de las

subvenciones los expedientes carecen de algunos elementos fundamentales entre los que destaca una expresa declaración de utilidad pública o interés social de las subvenciones del caso, pues es imprescindible que todo gasto público esté orientado a la satisfacción de un interés social o a la obtención de una utilidad pública: *“Toda consignación presupuestaria a cargo del erario público, para ser legítima, deberá superar un examen en el que las dos siguientes preguntas obtengan una contestación afirmativa: ¿beneficia este gasto al interés general? y ¿es realmente necesario?”* (Acosta Gallo, P.: “El interés general como principio inspirador de políticas públicas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41, 2016). Tal exigencia tiene su reflejo legal en el art. 5.2 LFS que demanda de los órganos que propongan el establecimiento de subvenciones que, previamente, formulen *“los objetivos y efectos de utilidad pública o social que se pretendan con su aplicación”*, lo que en la legislación estatal está expresa e íntimamente vinculado a su inclusión en el Plan Estratégico de Subvenciones (vid., entre otras muchas, la STS de 9 de mayo de 2022, rec. cas. núm. 2317/2020).

A partir de ahí debemos continuar por ver si el negocio jurídico examinado tiene cabida en el objeto social de SODENA. Pues bien, al definir genéricamente el objeto social, el art. 5º de los Estatutos de SODENA lo circunscribe a *“la realización de actividades de inversión y financiación, fomentando el desarrollo empresarial de la Comunidad Foral de Navarra”*. Así pues, aunque el objeto social de SODENA está íntimamente vinculado al fomento del desarrollo empresarial de Navarra, tal objetivo no puede ser perseguido por SODENA indiscriminadamente a través de cualquier medio, sino utilizando como vehículo actividades susceptibles de ser calificadas como de inversión y financiación.

Empezaremos por ver si las entregas dinerarias sin contraprestación (y, dentro de ellas, la especie de las subvenciones) pueden ser consideradas como actividades de inversión. Pues bien, el concepto de inversión implica que quien invierte adquiere algo para sí (en el sentido más amplio del término), renunciando de presente a los fondos invertidos, con la esperanza de que con ello obtendrá en el futuro un

determinado rendimiento. En este caso no hay tal cosa, porque nos hallamos ante una entrega dineraria efectuada a fondo perdido sin que SODENA obtenga nada a cambio (recordemos que hablamos de entregas sin contraprestación o de su especie de las subvenciones). Y cuando hablamos de financiación, tampoco encajan en ese término las subvenciones ni el género de las entregas dinerarias sin contraprestación en el que se hallan incardinadas, pues el concepto clásico de financiación exige que la misma tenga una clara vocación de reintegro, con las salvedades que pudieran derivarse de la existencia de riesgos inherentes a las operaciones financieras.

Ese parecer queda refrendado, con algunos matices, a la vista de la relación de actividades de inversión y financiación recogida en el art. 5º de los Estatutos, con vocación de *numerus clausus*, es decir, de relación cerrada en la que no cabe incluir otros ítems por analogía. Únicamente habría que plantearse si esta situación podría subsumirse bajo lo señalado en el número 10 del citado art. 5º (“*Cualquier otra actividad relacionada con el ámbito de promoción económica y financiación que le sea encomendada por el Departamento del Gobierno de Navarra competente en la materia*”), en lo que se refiere a la promoción económica, pero ello exigiría un acto en cuya virtud el Departamento competente en la materia diese una instrucción a SODENA en el sentido que estimase oportuno, circunstancia que no ha acontecido en el presente caso. Abundando en esta última consideración ha de señalarse que una ley foral de crédito extraordinario no es el instrumento adecuado para “encomendar” una tarea en el sentido en el que se alude en el número 10 del art. 5º de los Estatutos de SODENA por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque dicha cláusula estatutaria atribuye esa posibilidad de “encomendar” actividades a SODENA en el ámbito de la promoción económica al Departamento competente en la materia y no al Parlamento de Navarra y, en segundo lugar, porque, por definición, una ley foral de estas características es simplemente habilitante desde el punto de vista presupuestario o financiero (es decir, habilita para realizar un determinado gasto), pero no sustantivo, de modo que no otorga por sí misma capacidad y competencia para llevar a cabo una determinada tarea.

Abundando sobre el último aspecto que acabamos de mencionar, merece la pena recordar la doctrina constitucional sobre el contenido esencial de las leyes de presupuestos. Según la STC 122/2018, de 31 de octubre, *“dicho contenido esencial está integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como por las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí”*. Junto a ello, no hay que olvidar, como recuerda la STC 90/2017, de 5 de julio, que *“cada una de las secciones presupuestarias adquiere fuerza de ley a través de la norma específica de aprobación incluida en las respectivas leyes de presupuestos”*, pero matizando que *“aunque los créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos no son fuente alguna de obligaciones, constituyen, sin embargo, autorizaciones legislativas”*. De todo ello se infiere que la naturaleza vinculante de las partidas presupuestarias, aun teniendo fuerza de ley, no tiene el mismo contenido que el de las normas jurídicas sustantivas ordinarias, pues la de aquellas está constreñida a dirigir un mandato al poder ejecutivo en el sentido de señalarle cuál es el límite de gasto que, dentro de un determinado ejercicio presupuestario, puede destinar a las finalidades que el poder legislativo le indica. No se trata, pues, de normas jurídicas en el mismo sentido que el de las leyes sustantivas ordinarias, pues, como se acaba de indicar, son autorizaciones legislativas para que el poder ejecutivo pueda realizar determinados gastos por una cuantía concreta, para una finalidad determinada y dentro del ejercicio presupuestario de su aprobación. Así pues, conforme a lo que se acaba de indicar, la ley foral de crédito extraordinario contiene únicamente la autorización para que el órgano competente pueda ejecutar un gasto dirigido a la finalidad expresada en la citada ley foral, por un importe máximo y dentro del ejercicio presupuestario de referencia, pero ninguna otra autorización contiene la mencionada ley foral (en concreto, ninguna autorización aparece en ella para que SODENA efectúe las operaciones objeto de controversia).

Ahora bien, al margen de todo lo anteriormente dicho, cualquier resquicio a través del cual pudiera llegar a interpretarse que SODENA puede conceder subvenciones o su trasunto en el ámbito del Derecho Privado (las entregas dinerarias

sin contraprestación) queda suturado por el contenido del número 12 del art. 5º de los Estatutos, que dice lo siguiente: *“La sociedad no podrá realizar ninguna de las actividades determinadas en los párrafos anteriores en el caso de que impliquen directa o indirectamente ejercicio de autoridad y otras potestades inherentes a los poderes públicos y en todo caso aquellas que no estén permitidas legalmente”*. Quiere decirse con ello que en el caso de que para el ejercicio de una actividad por un ente público sea consustancial a ello que este actúe en el ejercicio de una potestad pública, tal actividad no podrá ser llevada a cabo por SODENA. Y esto es precisamente lo que sucede en el presente caso: esa pretendida entrega dineraria sin contraprestación, cuando es llevada a cabo por un ente público presupone en él la potestad subvencional, esto es, la potestad para conceder subvenciones, razón por la cual no puede ser llevada a cabo por cualquier sociedad pública cuyos estatutos contengan la prohibición transcrita. Entender de otro modo la cláusula estatutaria del caso, considerando que las entregas dinerarias sin contraprestación son otra cosa distinta de las subvenciones en un caso como el presente, sería tanto como admitir un fraude de ley para justificar la inaplicación del Derecho Administrativo (y la LFS, en particular) a las citadas entregas. Es como si, por ejemplo, para legitimar la posibilidad de que una sociedad pública imponga sanciones tratase de justificarse que la sanción tiene otra naturaleza distinta cuando se impone por ella en lugar de hacerlo una Administración Pública. Sucede incluso que, en el marco descrito, al carecer SODENA de potestad subvencional carece también, lógicamente, de la potestad para efectuar actuaciones de control respecto de la entrega dineraria, requerir documentación adicional o solicitar el reintegro de lo entregado, en caso de que una vez efectuada la entrega dineraria se detectase algún indicio de que la misma no debió llevarse a cabo. Y más aún cuando lo que ha sucedido es que se trata de financiar ahora a SODENA la concesión ya efectuada por ella de unas ayudas a Elkargi y Sonagar con el fin de que ellas redujesen las comisiones a percibir de sus avalados, decisión esta que no contó en su momento con respaldo alguno legal o administrativo.

En este sentido, hay que recordar que cuando el art. 2.2 LRJSP delimita su ámbito de aplicación, incluye en él a *“las entidades de derecho privado vinculadas o*

dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas”, lo que quiere decir inequívocamente que cabe la posibilidad de atribuir potestades administrativas a las sociedades públicas, en cuyo caso quedarán sometidas al Derecho Administrativo en toda su extensión en consonancia con la atribución de la citada potestad. Sin embargo, en el presente caso no sucede tal cosa, por lo que las decisiones de SODENA en el sentido de conceder esas ayudas están huérfanas de sustento competencial por esa carencia de potestad de la que sí disfrutaban los entes públicos para conceder subvenciones.

Por otro lado, en respuesta a lo que se indica en el informe jurídico adjunto a las alegaciones respecto de la posibilidad de que SODENA actúe como entidad colaboradora, extrayéndose de ahí que SODENA goza de potestad para conceder subvenciones, hemos de coincidir en que nada impide que en el futuro SODENA se configure como una entidad colaboradora de la Administración de las previstas en los arts. 10 a 13 LFS, pero para ello es siempre preciso que la atribución de esa condición esté respaldada por la presencia y cobertura de un ente público con potestad para diseñar y conceder subvenciones, de modo que lo único que hará SODENA en tal caso es actuar *“en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención”* (art. 10 LFS), quedando SODENA al margen de la adopción de decisiones relacionadas con el establecimiento o con la concesión de las subvenciones. Ello viene a reforzar nuestro parecer de que en el estado de cosas actual SODENA carece por sí misma de la potestad precisa para establecer y conceder las subvenciones, faltándole la cobertura precisa para ello.

Finalmente, por lo que se refiere al efecto sanador que pudieran tener las resoluciones de la Directora General competente en orden a la realización de las correspondientes transferencias a SODENA, a nuestro parecer, y pese a que, en algún caso, se imponen obligaciones tanto a dicha sociedad como a Sonagar y Elkargi y se establece un procedimiento detallado al que han de someterse las tres

sociedades, en modo alguno puede considerarse dicho instrumento administrativo suficiente para subsanar los defectos observados en el expediente, tal y como dichas resoluciones están configuradas.

Pamplona, 24 de febrero de 2023.

EL JEFE DE LA SECCIÓN DE CONTROL JURÍDICO,

LA FIRMA CONSTA EN EL ORIGINAL

Ignacio Amatriain Cía