

Expediente: 13/2003

Objeto: Proyecto de convenio de colaboración a suscribir entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra, por el que se establece el alcance, contenido y gestión de la información a suministrar sobre las subvenciones y ayudas públicas.

Dictamen: 17/2003, de 26 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de marzo de 2003,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 26 de febrero de 2003 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.e) de dicha Ley Foral, sobre el proyecto de convenio de colaboración a suscribir entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra, por el que se establece el alcance, contenido y gestión de la información a suministrar sobre las subvenciones y ayudas públicas, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión de 17 de febrero de 2003, según certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

En el expediente figuran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Informe del Director del Servicio de Intervención General, de 14 de febrero de 2003.
2. Texto del proyecto de convenio de colaboración a suscribir entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra, por el que se establece el alcance, contenido y gestión de la información a suministrar sobre las subvenciones y ayudas públicas.
3. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Economía y Hacienda, de 17 de febrero de 2003.

La documentación aportada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN).

I.2ª. Antecedentes y contenido del proyecto de convenio

De acuerdo con lo que se expone en el informe del Director del Servicio de Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra de 14 de febrero de 2003, la normativa comunitaria sobre la utilización de fondos estructurales establece un régimen de incompatibilidades para la financiación de una misma medida por distintos fondos o instrumentos de financiación. Por otra parte, la estructura del Estado español y el modo en que se encuentran distribuidas las competencias entre diversos entes territoriales que gozan de autonomía para su ejercicio, permite que una misma actuación subvencionable pueda beneficiarse de fondos públicos procedentes de distintas administraciones.

De todo ello se deriva la necesidad de que todas las entidades con facultades para otorgar subvenciones dispongan de información sobre las ayudas concedidas por las demás.

En lo que a la Comunidad Foral de Navarra se refiere y en orden a alcanzar el objetivo indicado, resulta conveniente la firma de un acuerdo para el intercambio de información con la Administración del Estado, la cual tiene la intención de suscribir otros acuerdos bilaterales con otras Comunidades Autónomas que permitan la centralización de la información sobre subvenciones y su transferencia a los órganos que necesiten disponer de ella.

Estos son los motivos que se han tenido en cuenta por la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra para impulsar el proyecto de convenio sometido a dictamen, cuyo contenido se resume a continuación.

La parte dispositiva del proyecto de convenio consta de diez cláusulas, la primera de las cuales delimita el objeto del convenio que consiste en el suministro y recuperación de información de la base de datos nacional creada por Orden del Ministerio de Hacienda de 13 de enero de 2000, para su utilización en el control de acumulación de ayudas de Estado y en la planificación y seguimiento de las actuaciones sobre las subvenciones que están atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado y a la Intervención General de la Comunidad Foral de Navarra.

La cláusula segunda establece la obligación de las partes de suministrar informaciones a la base de datos nacional.

La cláusula tercera determina el alcance y contenido de la información a suministrar, que se referirá a los beneficiarios y entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones que constituyan ayudas de Estado a empresas, a la normativa reguladora de la subvención, y a su concesión, pago y justificación. Se prevé la posibilidad de ampliar en el futuro las informaciones transferibles.

La cláusula cuarta encomienda a la Intervención General de la Administración del Estado la gestión y administración de la base de datos, y determina las facultades de acceso de la Intervención General de la

Comunidad Foral a los datos que afecten a perceptores o posibles beneficiarios de ayudas concedidas por la Comunidad Foral de Navarra, así como las de otras Comunidades Autónomas de acuerdo con el criterio de territorialidad.

La cláusula quinta establece los plazos, soportes y formatos de suministro de la información, mediante remisión a los anexos del proyecto de convenio y, en su caso, a través de los programas informáticos disponibles, que la Intervención de la Comunidad Foral podrá requerir a la Intervención General de la Administración del Estado, según se dispone en la cláusula sexta.

Las cláusulas séptima, octava y novena regulan, respectivamente, el seguimiento del convenio mediante un comité que se reunirá al menos una vez al año, la duración del convenio en seis años y su prórroga, y, en fin, la extinción del convenio.

La cláusula décima y última declara que el convenio tiene naturaleza administrativa, se rige por sus cláusulas y por la Orden del Ministro de Hacienda de 13 de enero de 2000, se aplicarán los principios del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, y que los posibles conflictos en su aplicación se resolverán por la jurisdicción contencioso-administrativa.

I.3ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo de del Consejo de Navarra acerca del proyecto de convenio de colaboración a suscribir entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra, por el que se establece el alcance, contenido y gestión de la información a suministrar sobre las subvenciones y ayudas públicas.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1.e) de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en cuya virtud el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los Convenios y Acuerdos de Cooperación de la Comunidad Foral con el Estado y con las Comunidades Autónomas cuando su formalización esté sometida a la previa autorización del Parlamento de Navarra.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), el Gobierno de Navarra precisará de la previa autorización del Parlamento para formalizar convenios con el Estado y con las Comunidades Autónomas.

El presente convenio se va a formalizar con el Estado, por lo que el dictamen resulta preceptivo y con este carácter se emite por el Consejo de Navarra.

II.2ª. Competencia de las Administraciones contratantes

La Comunidad Foral de Navarra dispone de autonomía financiera en los términos del artículo 45 de la LORAFNA, por lo que tiene potestad para el otorgamiento y concesión de subvenciones con el fin de fomentar actividades de utilidad o interés social o para promover la consecución de fines públicos sobre los que la Comunidad Foral ostente competencias materiales. La administración de la información obtenida en la tramitación de las subvenciones corresponde al Gobierno de Navarra en uso de las facultades generales de administración que le otorga el artículo 23.1.a) de la LORAFNA y que desarrolla el artículo 10 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Por tanto, el Gobierno de Navarra y, con su autorización y en su nombre, el Consejero de Economía y Hacienda, tiene facultades bastantes para la firma del presente convenio.

También el Estado tiene competencia para el otorgamiento de subvenciones y el Ministro de Hacienda, en uso de las facultades que le

otorga el artículo 13.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, es competente para suscribir, en nombre de la Administración General del Estado, el convenio sometido a dictamen.

En consecuencia, las partes intervinientes en el proyecto de convenio examinado son competentes para suscribirlo en la calidad en que lo hacen.

II.3ª Tramitación del expediente

A falta de otras disposiciones específicas, la tramitación del expediente para la elaboración y aprobación del convenio sometidos a dictamen ha de ajustarse a las normas generales reguladoras de los procedimientos administrativos. En el presente caso, según resulta de los antecedentes más arriba reseñados, la documentación remitida se refiere exclusivamente a la tramitación correspondiente a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin aportarse documento alguno relativo a la tramitación por parte de la Administración del Estado. En consecuencia, nuestra ponderación jurídica se ciñe ahora al procedimiento seguido en la esfera administrativa foral, sin perjuicio de indicar que la Administración del Estado deberá, por su parte, cumplir con los trámites al efecto previstos en la normativa vigente.

Desde la perspectiva procedimental las actuaciones seguidas por la Administración Foral se adaptan en líneas generales a las exigencias de orden formal que pueden requerirse para la aprobación de instrumentos de colaboración de la naturaleza del que nos ocupa. Constan en el expediente un informe del Director del Servicio de Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda, en el que se justifica la oportunidad y conveniencia de proceder a la firma del convenio, así como un informe jurídico del Secretario Técnico del mismo Departamento.

El acuerdo que se adopte cuenta, por tanto, con los antecedentes necesarios para una correcta ponderación de los intereses afectados y

para llegar a una solución no arbitraria. En consecuencia, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.4ª Contenido del Convenio

Habiendo sido sucintamente expuesto el contenido del proyecto de convenio en los antecedentes de este dictamen, no queda sino emitir nuestra opinión jurídica sobre el mismo. Podemos ya adelantar que esta opinión es, en términos generales, favorable, pues tanto el objeto del convenio como sus cláusulas se encuadran dentro del ordinario ejercicio de las competencias de las administraciones firmantes.

Nada se puede objetar desde la perspectiva del derecho a la intimidad de los afectados por el suministro y gestión de la información de la base de datos, dado que el fichero se ha creado mediante disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado (Orden de 13 de enero de 2000, BOE de 28 de enero de 2000), en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 46.2 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se regula el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, con el contenido exigido por el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD); y los datos se comunican entre Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias iguales y que versan sobre las mismas materias (artículo 21 LOPD).

Además, la creación de la base de datos es una exigencia jurídica derivada de la normativa comunitaria, dado que el Reglamento (CE, EURATOM) 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar la regularidad y veracidad de las operaciones en las que se comprometan los intereses financieros de las Comunidades. Los Estados miembros deben realizar controles en materia de subvenciones, pues están obligados a ello por el artículo 8 del Reglamento (CEE) 729/70 del Consejo (FEOGA-Garantía), por el artículo 23 del Reglamento (CEE)

4253/88 del Consejo, y por el artículo 38 del Reglamento (CE) 1260/99 del Consejo (Fondos estructurales), y por el artículo 12 del Reglamento (CE) 1164/94 del Consejo, modificado por los Reglamentos (CE) 1264/99, y 1265/99 del Consejo (Fondo de Cohesión).

La necesidad de centralizar la información resulta del régimen de incompatibilidades en la financiación de una misma medida por distintos Fondos o instrumentos de financiación, según se desprende del artículo 14 del Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, y en el artículo 28 del Reglamento (CE) 1260/99 del Consejo para Fondos Estructurales, y del artículo 9 del Reglamento (CE) 1164/94 para el Fondo de Cohesión.

Tampoco se puede oponer tacha desde la óptica de la estructura formal del convenio, que contiene todas las previsiones aplicables al caso de las exigidas por el artículo 6º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC):

a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.

b) La competencia que ejerce cada Administración.

d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.

e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.

f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.

g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior.

Hemos de oponer, sin embargo, dos observaciones sobre dos expresiones del texto que estimamos mejorables.

La primera se refiere a la cláusula novena del proyecto de convenio, en la que se establece que una de las causas de extinción es el incumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes. Esta previsión es técnicamente incorrecta, puesto que no expresa con exactitud lo que seguramente se ha querido decir con ella. El convenio es un acuerdo de voluntades por el que se establecen obligaciones cuyo cumplimiento puede ser exigido, tal como el propio convenio expresa en la cláusula décima, mediante el ejercicio de las acciones oportunas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No es exacto decir que el incumplimiento es causa de extinción de la obligación, dado que la extinción derivará del acuerdo de una de las partes legitimado por el incumplimiento de la otra. La resolución por incumplimiento de los contratos que, como el presente, establecen obligaciones recíprocas de las partes, está diseñada por el artículo 1.124 del Código Civil en unos términos que difieren de los gramaticales de la cláusula novena del proyecto de convenio. No se nos escapa que el texto del convenio quizá pretenda respetar los términos de la letra g) del artículo 6º de la LRJ-PAC, pero su redacción es mejorable si se dice que la causa de extinción es la resolución basada en el incumplimiento.

La segunda observación se refiere al párrafo segundo de la cláusula cuarta donde se utiliza la expresión Comunidad Autónoma para referirse, incorrectamente, a la Comunidad Foral de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de convenio de colaboración a suscribir entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra, por el que se establece el alcance, contenido y gestión de la información a suministrar sobre las subvenciones y ayudas públicas, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.