



INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA FUNDACIÓN EGÚIA-CAREAGA (SIIS), PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO EN TEMAS RELACIONADOS CON LAS ADICCIONES.

El presente informe se emite en virtud de las competencias atribuidas a esta Oficina de Control Económico por la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, en relación con el artículo 4 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda.

Vistas las demás disposiciones que regulan la actividad administrativa de fomento en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se emite el siguiente:

INFORME

Primero.- El Departamento de Salud remite un borrador de convenio cuyo objeto es, según establece su cláusula primera es, establecer un marco de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Fundación Egúia Careaga (SIIS) que permita contribuir a la existencia de un fondo de documentación actualizado y clasificado en materia de adicciones, que sirva para aportar información, asesoramiento e investigación en dicha materia.

Por otro lado, si bien no figura expresamente en el convenio este carácter instrumental, se deduce que éste regula las condiciones de concesión de la subvención nominativa establecida en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021 a la Fundación Egúia Careaga para la financiación de las actuaciones previstas en el ámbito de las drogodependencias que el Centro de Estudios y Colaboración (SIIS) lleve a cabo.

Segundo.- En el expediente AAAA_ORD_AY_5494/21_09, de la aplicación informática de tramitación electrónica “Tramitagune”, a la fecha de emisión de este informe, consta la siguiente documentación:

- Propuesta de comunicación al Consejo de Gobierno
- Memoria para el Consejo de Gobierno.
- Borrador de convenio entre el Departamento de Salud y la Fundación.
- Memoria de actividades y presupuesto.
- Certificado de la Tesorería General de la Seguridad Social en el que se acredita que la entidad se encuentra al corriente en el cumplimiento de las obligaciones para con la Seguridad Social.
- Certificado de la Diputación Foral de Gipuzkoa y Hacienda Estatal en los que se acredita que la entidad está al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Informe Jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud.
- Orden de la Consejera de Salud por la que se concede una subvención nominativa a la Fundación Eguía-Careaga (SIIS) para la realización de actividades de investigación y difusión del conocimiento en temas relacionados con las adicciones.

Tercero.- Es competencia del Departamento de Salud el área de actuación correspondiente a las adicciones , tal y como se recoge en el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

En este sentido el artículo 9 del Decreto 116/2021, de 23 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Salud, recoge las atribuciones de la Dirección de Salud Pública y Adicciones en materia de:

- 1º. Política integral vasca en materia de adicciones y el impulso interdepartamental e interinstitucional de las actuaciones en este campo en colaboración con los distintos ámbitos sectoriales implicados.
- 2º. El impulso y sostenimiento de programas e iniciativas destinadas a la prevención de las drogodependencias y adicciones comportamentales en el ámbito familiar, comunitario, educativo y laboral.
- 3º. Potenciar la participación de entidades sociales, medios de comunicación y ciudadanía en general en la prevención, asistencia e inclusión en materia de drogodependencias.
- 4º. El asesoramiento a las entidades forales y locales en materia de adicciones.
- 5º. El desempeño de las funciones, a través del servicio de adicciones, del Órgano de Apoyo y Asistencia establecido en el Decreto 25/2018, de 18 de febrero, sobre

desarrollo institucional contenido en la Ley de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias.

Asimismo, la Ley 1/2016, de 7 de abril, sobre Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias y el Decreto 25/2018, de 20 de febrero, por el que se desarrolla el dispositivo institucional de la Ley, atribuye al Gobierno Vasco la dirección y gestión del Observatorio sobre Adicciones. Éste, de conformidad con lo previsto en el artículo 62 de la Ley, se define como un servicio específico y centralizado de información, orgánicamente adscrito al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de adicciones, a través del órgano de apoyo y asistencia, y funcionalmente vinculado al Observatorio Vasco de Salud.

A estos efectos, según el artículo 29 de dicho Decreto, las funciones atribuidas al Observatorio serán realizadas por el personal adscrito al órgano de apoyo y asistencia previsto en el artículo 73 de la Ley 1/2016, es decir la Dirección de Salud Pública y Adicciones. En el ejercicio de dichas funciones, podrán utilizarse los instrumentos de cooperación con la iniciativa social a que hacer referencia los artículos 77 y 79 de la Ley 1/2016: establecimiento de relaciones de colaboración, celebración de conciertos, y concesión de subvenciones.

Por su parte la Fundación Eguía Careaga (SIIS) es una entidad sin ánimo de lucro, que desarrolla un conjunto de actividades de información, investigación, documentación y difusión de conocimientos en materias sociales, en las que se incluyen las adicciones.

Dicha Fundación es una entidad muy cualificada y única para las labores antes mencionadas, condición que deriva de la valoración de la trayectoria y del trabajo realizado por la entidad para llevar a cabo las necesidades a satisfacer, y se considera que se encuentra dotada de capacidad y medios para la realización de las actividades que interesan. El objetivo es que se llegue a convertir en centro de referencia en materia de documentación sobre adicciones, de modo que actualmente su servicio documental recopila y cataloga la documentación generada a nivel autonómico, estatal e internacional en diversas áreas temáticas, entre ellas la relativa a las adicciones.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es preciso reiterar las consideraciones realizadas por esta Oficina de Control Económico con ocasión de la fiscalización de convenios en los que se pone de manifiesto la naturaleza contractual de las prestaciones objeto del mismo.

El artículo 6.2 d) de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) establece como negocios y contratos excluidos de su ámbito objetivo: “los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”.

A la vista de este precepto, y a sensu contrario, están sometidos a la normativa de contratación del sector público todos aquellos “convenios” cuyo contenido sea el intercambio de prestaciones, servicios por precio, es decir, cuando exista onerosidad aún cuando no exista lucro. A este respecto, no debe confundirse la onerosidad con el lucro. Un contrato es oneroso aunque el importe de su precio no cubra e incluso sea inferior al coste del bien o servicio y no exista beneficio para aquel que lo presta. Tienen, por tanto, naturaleza de verdaderos contratos.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en su artículo 47.1 pfo 3º corrobora esta afirmación al señalar que “los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público”

Pues bien, en el presente caso el objeto del convenio implica que una persona jurídica privada (Fundación Eguía-Careaga) ha de gestionar un servicio de documentación en materia de adicciones, cuya prestación es competencia de la Administración General de la CAPV, más específicamente es función de la Dirección de Salud Pública y Adicciones del Departamento de Salud, tal y como se establece los Decretos 25/2018 y 116/2021 y Ley 17/2016, normativa ya mencionada. Es decir, un poder adjudicador (Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco) “encarga” a una entidad privada la prestación de un servicio. Deberá, por tanto, encuadrarse dicho negocio, según se configuren las características de la prestación, bien dentro del contrato de concesión de servicios (artículos 284 y ss) bien dentro del contrato de servicios (artículos 308 y ss), ambos de la LCSP.

En conclusión el objeto del convenio de colaboración que se informa, contiene los elementos propios de un contrato sujeto a la LCSP, tal y como dicha norma y la legislación y la jurisprudencia europea los perfilan, y ello con independencia de lo dispuesto en la Ley 1/2016, en el que se determina que “podrán utilizarse los instrumentos de cooperación con la iniciativa social a que hacen referencia los artículos 77 y 79 de la Ley 1/2016: establecimiento de relaciones de colaboración, celebración de conciertos, y concesión de subvenciones” :

- existe una relación jurídica entre un poder adjudicador (en este caso concreto, una Administración Pública) y un prestador de servicios (una fundación), siendo irrelevante la naturaleza jurídica de dicho prestador (STJ de 23 de diciembre de 2009, C-305/08).
- la citada relación es onerosa, es decir, existe una contraprestación (precio) que la Administración de la CAE deberá abonar a cambio de realizar los servicios objeto del convenio.

Cuarto.- Tal y como ya se ha mencionado en el apartado anterior, el convenio instrumenta una subvención nominativa recogida en la Ley de presupuestos.

De conformidad con el art. 49.6 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, se consideran subvenciones nominativamente asignadas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (...) aquellas que vengan expresamente consignadas con una cuantía máxima en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con una delimitación precisa, única y excluyente de los beneficiarios.

Así, la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021, recoge la partida presupuestaria 21.0.1.09.11.0900.2.454.01.41160.001.H destinada a una subvención a favor de la Fundación Eguía-Careaga para la realización de actividades de investigación y difusión del conocimiento en temas relacionados con las adicciones, con un crédito de pago de 100.000,00€. Dicha subvención fue concedida mediante Orden de la Consejera de Salud de fecha 21 de junio de 2021. Tratándose, efectivamente, de una subvención nominativamente asignada, el expediente de gasto que al efecto se tramitó estaba exento de fiscalización previa, tal y como se establece en el art. 22.1.a) 3 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y la Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Existe crédito de pago adecuado y suficiente para el ejercicio 2021 por importe de 100.000 euros.

Quinto.- El convenio recoge, en su cláusula cuarta, que el órgano encargado de la gestión y supervisión de la subvención será la Dirección de Salud Pública y Adicciones. La entidad subvencionada deberá presentar antes de la firma del convenio, el proyecto de intervención para este ejercicio junto con su valoración económica. Documentación que figura en el expediente.

Sexto.- Según establece el punto segundo de la Orden de concesión y cláusula tercera del convenio la subvención se abonará en dos pagos. El primero (80%) tras la firma del Convenio y el 20% restante tras la presentación de una memoria de actividad y justificación de los gastos efectuados, previo informe de la Dirección de Salud Pública y Adicciones.

Séptimo.- En relación con las obligaciones de las partes, la Fundación Eguía-Careaga se compromete a proporcionar las instalaciones, equipamiento y material necesario para atender los servicios prestados en el Centro de Documentación, destinando el personal suficiente para el correcto funcionamiento del centro.

Colaborar con los sistemas de información, vigilancia epidemiológica e investigación de las adicciones con que cuentan el Gobierno Vasco y, especialmente, los observatorios vascos de Salud y Adicciones.

Presentar a la Dirección de Salud Pública y Adicciones propuestas de proyectos de intervención anual que incluirán una memoria de los objetivos, métodos, valoración económica y plan de actuación, así como los resultados que se espera obtener.

Por su parte, el Departamento de Salud se compromete a apoyar y facilitar el desarrollo de los acuerdos asumidos por la entidad y recogidos en el Convenio.

Asimismo, abonará la cantidad de 100.000,00 €, tal y como se establece en el apartado cuarto de este informe.

Octavo.- En cuanto a la vigencia del convenio establece que tendrá una duración desde su formalización hasta el 31 de diciembre de 2021. Estando prevista una prórroga por otro plazo máximo de 4 años siempre que sea acordada antes de la finalización del mismo. Todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

No obstante, debe eliminarse la frase "*sin perjuicio de que los compromisos contraídos devengan exigibles al 1 de enero de 2021*" ya que con ello se pretende establecer la eficacia retroactiva del convenio, extremo contrario a la normativa presupuestaria y reguladora del régimen jurídico del sector público.

Por otro lado, convendría, puntualizar que la prórroga podrá acordarse siempre que haya crédito adecuado y suficiente

Noveno.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 13.6. b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, el convenio no precisa informe de legalidad del Servicio Jurídico Central. Así mismo, en razón de la naturaleza de las partes intervenientes en el mismo (Administración de la CAPV y entidad privada), únicamente requiere conocimiento por parte del Consejo de Gobierno (Artículo 55.4

del citado Decreto). Dicha remisión se realizará con carácter previo la suscripción del convenio en tramitación.

De acuerdo con la previsión del artículo 59 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, la autorización previa del Gobierno Vasco para la suscripción del presente convenio no precisa de comunicación al Parlamento Vasco. Por todo ello, proceduralmente resulta conforme a derecho la propuesta de autorización remitida.

Décimo.- En cuanto a la competencia para la firma del Convenio, de conformidad con el artículo 62.2 del mismo Decreto, los convenios con entidades constituidas bajo forma privada de personificación podrán ser firmados por los órganos de los departamentos a los que las normas de estructura orgánica y funcional les atribuyan dicha facultad o la competencia en la materia objeto del convenio.

Así, el artículo 5.2.a) y g) del Decreto 116/2021, de 23 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Salud, establece que las personas titulares de las viceconsejerías ejercerán la representación del Departamento por delegación de su titular y que son competentes para la suscripción de acuerdos y convenios con empresas, entidades y corporaciones en el ejercicio de sus respectivas competencias, cuando la misma no sea atribuida a otro órgano.

En este sentido, es competencia del Departamento de Salud el área de actuación correspondiente a las adicciones, tal y como se establece en le apartado tercero de este informe. Corresponde por tanto la firma al Viceconsejero de Salud.

CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta que las consideraciones señaladas en los puntos tercero y octavo no se corresponden con ninguno de los apartados a) a e) del artículo 24.1. del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el presente informe no suspende la tramitación del expediente, pudiendo el órgano de contratación adoptar la decisión que estime oportuna.