



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS BECAS DE FORMACIÓN DE JÓVENES EN EL ÁREA DE ACCIÓN EXTERIOR

52/2018 DDLCN - IL

I. ANTECEDENTES

Con fecha 30 de abril de 2018 se solicita a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto citado en el encabezamiento.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el artículo 11.2.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 14 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO

A .EN RELACIÓN CON LA DOCUMENTACIÓN QUE INTEGRA EL EXPEDIENTE

Acompañan a la solicitud de informe, además del proyecto de decreto en la redacción resultante de la tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, la siguiente documentación: Decreto 3/2016, de 15 de febrero, del Lehendakari, por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto por el que se regulan las becas de

formación de jóvenes en el área de la acción exterior; informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, de 14 de febrero de 2018; informe de evaluación previa del impacto de género del proyecto, de 11 de abril de 2016; memoria justificativa del órgano proponente, de 13 de febrero de 2018; Decreto 4/2018, de 15 de febrero, del Lehendakari, por el que se aprueba, con carácter previo, el proyecto de Decreto por el que se regulan las becas de formación de jóvenes en el área de la acción exterior al que se anexa el repetido proyecto y el informe de impacto en función del género de 15 de febrero de 2018; informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza, de 21 de febrero de 2018; informe 5/2018, de 5 de abril de la Dirección de Función Pública; informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas y justificación de la cumplimentación del trámite de alegaciones a los distintos Departamentos.

B COMPETENCIA

El proyecto de Decreto aglutina en una disposición de carácter general las líneas subvencionales -atinentes al ámbito de acción de la Secretaría de Acción Exterior-, actualmente reguladas por Decreto 171/2011, de 26 de julio, por el que se regulan las becas de especialización de profesionales en el área de Acción Exterior y por Decreto 172/2011, de 26 de julio, por el que se regulan becas de especialización en el ámbito de las Colectividades y Centros Vascos en el exterior.

La iniciativa es respetuosa con la atribución de la potestad reglamentaria originaria al Consejo de Gobierno (artículos 29 EAPV y 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno).

Así mismo, su promoción y tramitación se inserta pacíficamente en el ámbito que atribuye a Lehendakaritza el Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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 (modificado por Decreto 7/2018, de 10 de abril).

C. TRAMITACIÓN.

El proyecto se ha tramitado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y siguientes de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de

Carácter General y con lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 12 de diciembre de 2017, por el que se aprueban instrucciones sobre la aplicación del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Obran en el expediente los informes preceptivos identificados en el informe jurídico emitido por el Departamento proponente con fecha 22 de febrero de 2018, a salvo del previsto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco. El citado precepto alude de manera imprecisa a la emisión por los servicios jurídicos del informe de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.

Habida cuenta de la especificidad del informe de legalidad que corresponde al Servicio Jurídico Central a tenor de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y del contenido del previsto en el artículo 6 de la citada Ley 16/2012, se estima que aquel informe se inserta más propiamente en el de los informes jurídicos departamentales a que se refiere el artículo 10 del Decreto 144/2017, en tanto a aquellos les corresponde aportar las bases jurídicas en las que se sustenta la iniciativa normativa, siendo la contemplada en el repetido artículo 6 una más de las que corresponde examinar en el procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general de que en cada caso se trate.

Procedería, por tanto, su emisión con anterioridad a la elevación del proyecto a Consejo de Gobierno.

D. ESTRUCTURA Y OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto consta de parte expositiva, veintitrés artículos agrupados en tres capítulos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La parte expositiva es suficientemente expresiva de la finalidad perseguida con la regulación: refundición de la regulación previa, unificación de criterios y mantenimiento de la especificidad propia de cada línea subvencional en lo que demande su contenido esencial y distintivo.

Se respetan esencialmente los criterios de sistematización del articulado que, con carácter orientador, establece el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se

aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones, sin perjuicio de los comentarios que seguidamente se relación con el contenido de determinados preceptos.

Ha de alertarse, sin embargo, acerca del contenido de la Disposición final primera que parece dirigirse al establecimiento de las reglas de supletoriedad que definirán el régimen jurídico de las becas de formación de jóvenes en el área de acción exterior.

En verdad, la disposición final primera no establece reglas de aquel tipo, sino más bien se inserta como suerte de advertencia práctica dirigida al aplicador jurídico para la selección de la norma aplicable, pero cuyo contenido resulta ajeno al que es propio de este tipo de disposiciones.

La disposición referida se limita a relacionar una serie de normas aplicables respecto de las que el Decreto se halla subordinado por una relación de jerarquía que hace particularmente inidónea la definición de una relación de supletoriedad que, por obvias razones, resulta inexistente e inoportuna su inserción a modo de identificación de las normas aplicables que, se supone, han de ser conocidas por el aplicador.

Se sugiere la supresión de esta Disposición del texto que finalmente se eleve a Consejo de Gobierno para su aprobación.

E. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

De inicio, procede la remisión al informe de la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza, de 21 de febrero de 2018 y al informe 5/2018, de 5 de abril, de la Dirección de Función Pública, a fin de evitar reiteraciones innecesarias. Ambos incorporan un análisis pormenorizado de las cuestiones atinentes a sus respectivos ámbitos cuyo contenido se asume en este informe, sin perjuicio de las concretas observaciones que seguirán a continuación:

1. Personas beneficiarias. Artículo 2

Este precepto, vertebral en la regulación de cualquier programa subvencional, identifica los destinatarios de la norma a partir de tres reglas fundamentales:

- a) definición del ámbito subjetivo de aplicación de la norma en función de la vecindad administrativa y de la condición de socio/a de un Centro Vasco;
- b) establecimiento de requisitos positivos de titulación y edad y,
- c) establecimiento de requisitos negativos que impiden obtener la condición de beneficiario de la beca.

Son tres las objeciones que cabe efectuar al precepto, vinculadas cada una de ellas a la triple clasificación que acaba de efectuarse:

- a) En relación con el ámbito subjetivo de aplicación de la norma que se extiende a los socios/as de los Centros Vascos –Euskal Etxeak- .

El artículo 2.a) del proyecto identifica dos grupos diferenciados de destinatarios de la norma en virtud de la regla típica e incontrovertida de la vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en función de la condición de socio o socia de un Centro Vasco- Euskal Etxea oficialmente reconocido con anterioridad al 1 de enero del año en que se convoquen las becas.

Esta última regla excepciona la norma general de la residencia del destinatario, proyectándose el objeto de la acción de fomento a los socio/as del Centro Vasco- Euskal Etxea reconocido.

Aunque esta previsión ya estaba recogida en los Decretos 171/2011 y 172/2011, antes citados, ello no obsta a la procedencia de efectuar algunas consideraciones.

Hay que tener en cuenta que la acción de fomento concierne a la formación en tres ámbitos diferenciados, todos ellos incardinados en la actual Secretaría General de Acción Exterior: los propios de las áreas de acción de la dirección competente en materia de asuntos europeos, en materia de comunidad vasca en el exterior y en materia de relaciones exteriores.

Nada cabe objetar a la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi como parte del ejercicio de sus competencias, con el límite de las reservas que la CE efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el artículo 149.1.3 CE (por todas, SSTC 228/2016 de 22 diciembre, FJ 2; 31/2010, de 28 de junio, FJ 125; STC 165/1994 , de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6, STC 118/2011, de 5 de julio FJ 10).

Estas becas inciden en ese ámbito –que se califica impropriadamente en este informe de “exterior” en lo referido a la Unión Europea- desde un aspecto estrictamente formativo que refuerce, como señala la memoria justificativa del proyecto, “el expertise vasco en materia de relaciones internacionales”, y se conciente “a la sociedad y a los agentes socio-económicos de las herramientas a su disposición para impulsar su actividad de internacionalización”.

La conjunción del doble eje [acción exterior–competencia propia] debe proyectarse subjetivamente sobre los destinatarios de la acción de gobierno; de ahí que la residencia, la vecindad administrativa, adquiera relevancia en la determinación del ámbito subjetivo de aplicación de la norma, lo cual puede engarzar, también, con lo dispuesto en el artículo 7.2 el EAPV.

Ahora bien, el proyecto va más allá de este planteamiento identificando a los socios de los Centros Vascos reconocidos como destinatarios de cualquier de las tres modalidades de becas previstas, situándose extramuros del artículo 7.2 EAPV y de la interpretación flexible del principio de territorialidad aplicada a la acción de fomento que alumbró la Ley 8/1994, de 27 de mayo, de relaciones con las colectividades y centros vascos en el exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El artículo 3 de la Ley 8/1994 identifica a los socios de los Centros Vascos reconocidos como miembros de las colectividades vascas, lo cual no permite proyectar sobre aquellos cualquier acción de fomento, al margen de la que resulta del ámbito de regulación a que se extiende la Ley.

En verdad, no hay más requerimiento normativo para ostentar la condición de socio –más allá de los que se establezcan estatutariamente- que la voluntad manifestada de mantener lazos culturales, sociales y económicos con el País Vasco, sus gentes, su historia, su lengua y su cultura [artículo 5.2.b) de la Ley 8/1994]. Vínculo suficiente para que la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi pueda asumir determinados compromisos, pero que en modo alguno admite su interpretación con la amplitud de la que se hace eco el proyecto, proyectándose sobre una acción de fomento que no alberga la necesaria conexión con el contenido de la repetida Ley 8/1994.

La citada Ley define en su artículo 1 el objeto de la norma, dirigida a promover e intensificar las relaciones de Euskadi, de la sociedad vasca y de sus instituciones, con las colectividades vascas y centros vascos existentes en el exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y, más concretamente, a fortalecer las propias estructuras de los Centros Vascos, a fin de mejorar la eficacia de sus acciones; a proyectar el conocimiento de la realidad de Euskadi entre las colectividades vascas; a promover las relaciones sociales, culturales y económicas con los pueblos que cuentan con colectividades vascas, con sus instituciones y con sus distintos agentes sociales; a posibilitar la ayuda, asistencia y protección a los vascos residentes fuera de la Comunidad Autónoma Vasca. Y, en general, a facilitar el establecimiento de canales de comunicación entre las instituciones vascas y los vascos residentes fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.

En este marco, el artículo 10 de la propia Ley 8/1994 contempla una serie de prestaciones de las que los miembros de las colectividades vascas pueden ser destinatarios que guardan la debida conexión con aquellos objetivos explicitados en el artículo 1 (así, por ejemplo, intercambios de tipo educativo, cultural y económico; organización de actividades de carácter didáctico y divulgativo de la cultura, la historia, la economía y la realidad vascas, convocatorias públicas de ayudas para el fomento de la cultura y de la economía vasca, etc.).

Un ámbito prestacional que no cabe extender más allá de lo que razonablemente quepa conectar con los objetivos explicitados en el repetido artículo 1, pues de otro modo la acción de los poderes públicos aparecería desprovista de la debida cobertura normativa.

La condición de socio o socia de un Centro Vasco reconocido podrá ser suficiente, una vez se constate el cumplimiento del resto de requisitos establecidos en el proyecto, para resultar beneficiario/a de las becas vinculadas con la Comunidad Vasca en el exterior, quizá también con las Relaciones Exteriores (conexión cuya existencia habrá de valorar el departamento), pero no presenta el necesario vínculo con el ejercicio de la competencia a la que sirven las becas en materia de Asuntos Europeos.

La acción de fomento a la que el proyecto da cobertura se dirige, como explicita la documentación que integra el expediente, a procurar la especialización de jóvenes en materia de relaciones internacionales que sirva, a la postre, para concienciar a la sociedad y a los agentes

socio-económicos de las herramientas disponibles para impulsar su actividad de internacionalización.

Un ámbito material en el que, más allá de las becas vinculadas con la Comunidad Vasca en el exterior y con las Relaciones Exteriores -si así se concluyera por el departamento proponente-, no alcanza a detectarse con la claridad necesaria su conexión con los objetivos que procura la Ley 8/1994 y con los espacios para la acción pública que, a partir de dicha norma, puedan revertir en los socios/as de los Centros Vascos.

No cualquier acción de fomento admite el engarce con la Ley 8/1994, por más que el artículo 10 prevea que los miembros de las colectividades vascas puedan resultar beneficiarios de ayudas para el fomento de la cultura y de la economía vasca. Se trata de ámbitos delimitados que no admiten asimilaciones forzadas como la que parece resultar de la definición del ámbito subjetivo de aplicación de la norma.

Desde este planteamiento procedería la reconsideración del artículo 2.a), delimitando la previsión de ser socio o socia de un Centro Vasco-Euskal Etxea oficialmente reconocido a las modalidades de becas previstas en el artículo 1.2.b) y c) del proyecto.

b) En relación con los requisitos de titulación y edad.

b.1. Titulación

El artículo 2.b) del proyecto establece como requisito para resultar beneficiario “poseer titulación universitaria superior o de grado. En caso de titulaciones expedidas en el extranjero deberá disponerse de la correspondiente homologación por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, salvo que tengan un título de postgrado de una universidad perteneciente a un Estado del Espacio Europeo de Educación Superior”.

Esta previsión no se compadece con los requerimientos que derivan del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la

educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.

El citado Real Decreto resulta de aplicación a los títulos de educación superior expedidos por una Universidad o Institución de educación superior extranjera reconocida de forma oficial, que respondan a enseñanzas que formen parte de un programa oficial, que cumpla con los requisitos para la homologación y para la equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial. No contempla excepción alguna a la obligación de homologación o declaración de equivalencia de título obtenido en el extranjero vinculada a la posesión de un título de postgrado de una universidad perteneciente a un estado del Espacio Europeo de Educación.

La consideración de la titulación expedida en el extranjero queda condicionada al reconocimiento de sus efectos en el Estado español y a los requerimientos exigibles a tal fin.

Se trata de un ámbito de la exclusiva competencia del Estado ex artículo 149.1.30 CE, vinculada a la validez del título, que no admite modulación por la Comunidad Autónoma de Euskadi, siquiera en orden a establecer los requisitos de acceso a una acción de fomento. Si el requisito definido para poder acceder a la beca es la posesión de una titulación superior, esta ha de ser válida conforme a las normas que resulten de aplicación.

Debe de aclararse, por si alguna duda pudiera existir al respecto, que no cabe extraer conclusión distinta a la luz de lo dispuesto en el artículo 16.1 del Real Decreto 1393/2007, en tanto contempla el acceso a las enseñanzas oficiales de Máster, pero en modo alguno incide en la validez y efectos del título obtenido en el extranjero; justamente, como acaba de decirse, la circunstancia relevante, pues el requisito exigido a la persona beneficiaria es la posesión de determinada titulación.

Procedería eliminar el último inciso del artículo 2.b) del proyecto.

Finalmente, y también en relación a la titulación exigida, ha de efectuarse una última puntualización.

El proyecto exige la homologación por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de las titulaciones expedidas en el extranjero. Sin embargo, tal previsión resulta incompleta pues no

todos los títulos extranjeros están sometidos al trámite de homologación –solo los que habilitan para el ejercicio de una profesión regulada-.

El Real Decreto 967/2014 contempla la equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial -reconocimiento oficial de la formación superada para la obtención de un título extranjero-, como equivalente a la exigida para la obtención de un nivel académico inherente a cualquiera de los niveles en que se estructuran los estudios universitarios españoles, siempre que no se refiera a títulos susceptibles de obtenerse por homologación-, que habrá de recogerse, junto con la homologación, como requerimiento exigible a las titulaciones expedidas en el extranjero.

b.2 Edad

El artículo 2 c) del proyecto establece un límite de edad de 28 años para ser beneficiarios de las becas.

Se modifica la previsión los Decretos 171/2011 y 172/2011, que lo fijaban en 30 años, el mismo que contemplan acciones de fomento análogas de otras Comunidades Autónomas.

La fijación de un límite de edad para el acceso a determinados beneficios, económicos o de otra índole, plantea la cuestión del respeto al principio de igualdad y no discriminación que consagran los artículos 14 CE, 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, singularmente, de su conformidad con las previsiones del artículo 6 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Debe llamarse la atención acerca de la flexibilidad con que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido interpretando el alcance del ámbito de aplicación que contempla el artículo 3 de la citada Directiva , extendiéndolo a supuestos que a priori pudieran parecer ajenos al objetivo y ámbito de la Directiva (v.gr. STJUE de 10 de noviembre de 2016, asunto C 548–15, J.J. de Lange vs. Staatssecretaris van Financiën, C S., p. 22 -considera que el artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que un régimen impositivo que establece que el tratamiento fiscal de los gastos de formación profesional en que ha incurrido una persona es distinto en función de su edad, está comprendido en el ámbito de

aplicación material de dicha Directiva en la medida en que tiene por objeto favorecer el acceso de los jóvenes a la formación-).

La finalidad de completar el estudio y la formación académica de las personas becarias, acercándolas al ejercicio de la acción exterior en sus distintas vertientes, en función de la modalidad de beca de que se trate, parece servir al mejor acceso de los jóvenes a la formación y, en definitiva, al empleo.

Desde esta perspectiva no se encuentra dificultad para integrarla en el ámbito de aplicación de la repetida Directiva 2000/78. De ahí que haya de llamarse la atención acerca de la ausencia en el expediente de una mínima justificación del límite de edad impuesto para resultar beneficiario/a de la beca. La Memoria justificativa del proyecto se limita a explicitar las modificaciones introducidas en cuanto a la edad para obtener la beca, si bien tal aseveración aparece huérfana del debido análisis de razonabilidad, objetividad y proporcionalidad del requisito. Un requerimiento imprescindible en tanto sirve de parámetro de validez de la norma.

En este sentido, y en orden a contextualizar adecuadamente la legitimidad, justificación y razonabilidad de la medida, es preciso recordar la posición que viene manteniendo el TJUE, reconociendo a los Estados miembros un amplio margen de apreciación para primar unos objetivos sobre otros en materia de política social, de empleo y formación, y también para definir las medidas que les permitan lograrlo (STJUE de 11 de noviembre de 2014, Caso Schmitzer, C-530/13, apartado 38 y jurisprudencia citada).

En cualquier caso, sin presumir la existencia de obstáculo para establecer el límite de 28 años, ha de insistirse en la necesidad de fundamentar la razonabilidad y proporcionalidad de la previsión y su servicio al fin –legítimo- al que se dirige la medida de fomento; en el caso analizado, la justificación ex ante a la elevación del proyecto al Consejo de Gobierno deviene imprescindible en tanto altera, sin razón aparente, el límite de edad vigente hasta la fecha.

c) En relación con los requisitos negativos que impiden acceder a la condición de beneficiario/a.

El proyecto establece requisitos negativos en el artículo 2.d) y e), si bien es este último el que plantea problemas de validez.

El primer inciso del artículo 2.e) –“No encontrarse sancionada penal ni administrativamente con la pérdida de la posibilidad de obtención de subvenciones o ayudas públicas”- recoge parcialmente y de forma inexacta el contenido del artículo 13.2.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, norma básica que no cabe alterar en los términos previstos en el proyecto.

Se está ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas (en este caso, por un decreto), además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que, como es el caso, la Comunidad Autónoma carece de competencia (SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9). La imprecisión en la reproducción no queda convalidada al albur de la competencia de desarrollo de la normativa básica, que no admite la definición de un ámbito más constreñido de la prohibición que el establecido por la norma estatal.

Tampoco resulta aceptable a la luz del artículo 9.3 CE el segundo inciso del artículo 2.e) –“ni hallarse incurso en prohibición legal alguna que la inhabilite para ello”-, que se inserta a modo de cláusula de cierre, sin referencia alguna a la norma o normas de las que emana la prohibición. Se da la circunstancia de que el inciso que se analiza se halla entre dos reglas de prohibición específicas que, como se dice, exigirían la identificación de la que resulta aplicable como cláusula de cierre.

La incorporación del precepto no se justifica en el logro de mayores cotas de claridad y coherencia, pues ninguno de estos objetivos se logra con la expresa identificación de dos únicas circunstancias determinantes de la prohibición de acceder a la condición de beneficiario/a, remitiendo a la legislación aplicable (sin identificarla) la determinación del resto.

2. Solicitudes y acreditación de requisitos. Artículo 8.

- Artículo 8.1.b). Contiene una referencia errónea al artículo 6 del proyecto, siendo correcta la referencia al artículo 7, por ser el precepto que contempla la posibilidad de tramitación telemática del procedimiento.

- Artículo 8.3.a), b) y artículo 8.4. El precepto alude a la aportación del DNI, pasaporte y certificado de empadronamiento o certificado emitido por el Centro Vasco reconocido que acredite la condición de socio/a, a la par que contempla la posibilidad de que la persona solicitante consienta expresamente que parte de la documentación sea obtenida o verificada por el órgano gestor de la ayuda.

Una previsión que enlaza con lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, en cuya virtud “Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso”.

El proyecto que se informa alude a la emisión de consentimiento expreso para posibilitar que la Administración gestora recabe los datos directamente, una previsión que se enmarca, a su vez, en la contenida en el artículo 6 del Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, referida al derecho a no aportar datos y documentos.

Hay que hacer notar que el citado artículo 6 no reconoce ex novo tal derecho, sino que garantiza su adecuado ejercicio en los términos en que aparece reconocido en el artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, norma derogada por la Ley 39/2015.

Esto es, la garantía del adecuado ejercicio del repetido derecho queda circunscrita a los términos en que tal derecho se halle reconocido por la norma vigente que, a los efectos que ahora interesan, es el artículo 28.2 de la Ley 39/2015. Precepto de carácter básico que, sin perjuicio de las posibilidades normativas que cabe reconocer a la Comunidad Autónoma de Euskadi en desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, no admite el establecimiento de un régimen singular por una disposición de carácter reglamentario que excepcione la norma básica para un concreto procedimiento.

Finalmente, y en orden a la adaptación del repetido artículo 28.2 de la Ley 39/2015 al Reglamento general de protección de datos, aprobado por Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, se asume en este informe el parecer de la Agencia Española de Protección de Datos que ha admitido su posible acomodo a lo dispuesto en el artículo 6.1.e) del citado Reglamento –“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”-.

Resulta procedente, por tanto, la adaptación del artículo 8.4 del proyecto a lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015.

3. Subsanación y mejora de la solicitud. Artículos 9 y 10

Los preceptos citados duplican un mismo contenido, a pesar de que sus títulos sugieren otra cosa.

En efecto, el artículo 9 -dedicado a la subsanación y mejora de la solicitud-, contempla el trámite previsto en el artículo 68 de la Ley 39/2015 y el artículo 10, intitulado “Publicación de listados provisionales”, además de contemplar la publicación de las solicitudes admitidas y excluidas, prevé que aquella publicación incluya las solicitudes pendientes de subsanación, otorgando el mismo plazo de diez días recogido en el artículo precedente para subsanar la falta y, en su caso, acompañar los documentos preceptivos, disponiendo idénticos efectos en caso de que aquella subsanación no se lleve a efecto en los términos exigidos.

Duplicidad de contenidos que exige su oportuna depuración con carácter previo a la elevación del proyecto a Consejo de Gobierno.

En cualquier caso, la convivencia de estos preceptos puede provocar efectos jurídicos poco deseables. El artículo 9 sugiere –pues no se explicita con la claridad deseable- un trámite de subsanación que parece precisar de la notificación a la persona interesada.

Por su parte, el artículo 10 opta por la publicación del listado de solicitudes admitidas, excluidas y pendientes de subsanación, siendo la fecha de publicación la que parece servir de días a quo para el cómputo de plazos y la determinación de los efectos que en cada caso deriven.

En cualquier caso, sea cual fuere el régimen que trate de imprimirse en el proyecto, no puede obviarse lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 39/2015 que incluye los procedimientos de concurrencia competitiva entre los que habrán de ser objeto de publicación, surtiendo esta los efectos de la notificación.

Se aconseja explicitar, a fin de procurar la máxima claridad de la norma, que el plazo de subsanación otorgado se computará a partir de la fecha de la publicación del listado provisional.

En definitiva, publicación preceptiva que no parece deseable simultanear con otro medio distinto de comunicación –se utiliza pretendidamente este término- a las personas interesadas.

4. Comisión de Selección. Artículo 11

Se residencia en la Comisión de Selección la valoración de los méritos de las personas aspirantes a cada una de las modalidades de becas

El artículo 11 omite cualquier referencia a regla de determinación de la presidencia y la secretaría del órgano colegiado, siendo el Decreto la norma idónea para su expresa consideración, aunque ello no obsta a la identificación en cada convocatoria de las personas a las que se atribuyen la presidencia y secretaría de la Comisión. Si así fuera, deberá preverse esta circunstancia en el proyecto.

Por su parte, el artículo 11 del proyecto no garantiza la adopción de acuerdos por el órgano colegiado.

Teniendo en cuenta la composición de la Comisión –tres titulares de órganos administrativos y tres personas técnicas- no se prevé mecanismo alguno de desempate que garantice la materialización del juego de la mayoría. A tal efecto, resultaría suficiente la atribución del voto de calidad a la presidencia, si bien tal facultad habría de preverse explícitamente en el proyecto pues no cabe no presumirla ni deducirla del régimen común.

5. Criterios de valoración. Artículo 12

Las letras b) y f) del artículo 12.1 parecen valorar un mismo mérito. Se considera precisa una mayor concreción de cada mérito y de los criterios específicos para su baremación.

Igualmente, habrá de concretarse en cada convocatoria los criterios que se seguirán en la baremación del mérito previsto en la letra g) del artículo 12.1 –“La adecuación del perfil académico de la persona al contenido del objeto de la beca se valorará con hasta 15 puntos, en los términos que se establezca en la Resolución de convocatoria”.

6. Adjudicación y Resolución. Artículo 13

Con carácter previo a la exposición de las observaciones que suscita el precepto citado, procede efectuar una breve reflexión en torno a la fase de instrucción y a los trámites necesarios de los que la misma ha de constar.

El proyecto elude pronunciarse sobre quién es el órgano encargado del impulso, ordenación e instrucción del procedimiento, limitándose a atribuir a la Comisión de Selección, además de la valoración de méritos, la propuesta de resolución al órgano encargado de resolver, pero omitiendo la identificación del órgano encargado de efectuar actos de ordenación, igualmente relevantes en el procedimiento –v.gr. requerimientos de subsanación, publicación de las listas provisionales, por poner algunos de los ejemplos más significativos-.

Parece –y sería lógico- que tal condición recayera en el órgano de gestión de las ayudas a que se refiere el artículo 14 del proyecto. Pero una cosa es la asunción de la gestión de las ayudas y otra la de las tareas de ordenación del procedimiento, incluso de instrucción del mismo, si se diera el caso, que habrán de preverse en el proyecto como necesaria concreción de lo dispuesto en el artículo 53.1.b) de la Ley 39/2015.

En lo que toca al esquema procedimental básico en el que se desenvuelven los actos de iniciación, ordenación, instrucción y resolución en el proyecto, cabe alertar de una omisión esencial que no encuentra el pertinente respaldo normativo.

No se contempla trámite de alegaciones de la persona interesada –u otro con análoga finalidad-, previo a la definitiva elevación de la propuesta al órgano encargado de la resolución de la convocatoria, siendo el mismo necesario a la luz de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015 y del artículo 24.4 de la Ley 38/2003, aplicables en ausencia de regulación legal propia sobre la materia.

Se trata de un trámite específico cuya finalidad es poner de manifiesto las actuaciones practicadas hasta ese momento a la persona interesada para que pueda, si así los estima oportuno, presentar las alegaciones que considere convenientes.

Este plazo no debe ser inferior a diez días ni superior a quince, debiéndose realizar inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, esto es, justo antes de la última actuación que precede a la resolución.

El carácter preceptivo de este trámite y su condición de garantía esencial y primaria de las personas interesadas podría justificar que su omisión viciara de nulidad o anulabilidad la resolución final.

Para terminar los comentarios en relación con el artículo 13, cabe referirse a sus apartados 5 y 6.

Contempla el artículo 13.5 del proyecto una “comunicación” preceptiva por medios electrónicos de la resolución de concesión. Parece tratarse, en verdad, de la notificación del acto administrativo de concesión, pues el precepto en cuestión se remite a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 39/2015, dedicado a la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos. Una previsión que puede entrar en conflicto con lo dispuesto en el artículo 13.6, que establece la publicación de la resolución como condición de eficacia de la misma.

En primer lugar, no resulta procedente la preceptiva notificación por medios electrónicos del acto definitivo del procedimiento subvencional. No es coherente tal imposición con una tramitación en la que no se contempla la obligatoriedad del uso de medios electrónicos.

En segundo lugar, la publicación del acto de concesión es preceptiva y necesaria para que la resolución despliegue sus efectos, siendo la “comunicación” a que se refiere el apartado 5 una deferencia, a lo sumo, del órgano gestor al que no cabe atribuir más efecto que el informativo.

Tal consideración tendría que explicitarse en el proyecto a fin de evitar interpretaciones dispares que redundan en una indeseable y evitable inseguridad.

En todo caso, a fin de evitar reiteraciones innecesarias se da por reproducido en este punto el anterior comentario en relación al artículo 9, que comparte idéntica problemática.

7. Obligaciones de las personas becadas. Artículo 15

La norma ha de definir con precisión las obligaciones de las personas beneficiarias de las distintas modalidades de beca.

No se entiende en qué consiste la declaración de la situación familiar a que se refiere el artículo 15.2.b). Si de lo que se trata es de conocer con exactitud las circunstancias económicas de la persona beneficiaria y de la unidad familiar/convivencial en la que se integra, habrán de identificarse con exactitud los documentos que resulten acreditativos a tal fin, con referencia lógica a la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas y a los que resulten necesarios, en caso de que su presentación no fuere preceptiva.

En cuanto a la situación de seguridad social, habrá de justificarse la razón de recabar tal información y los efectos que la misma pudiera tener.

Igualmente imprecisa se presenta la obligación de presentar informes parciales a que se refiere la letra i) –“presentar informes parciales con carácter previo a recibir los correspondientes pagos y un informe final detallado sobre los temas estudiados, problemas planteados, soluciones ofrecidas y, en general, sobre todos aquellos aspectos relacionados con la beca”-, de los que se desconoce el contenido mínimo, el plazo de presentación, el número de los que resulten preceptivos, y otras consideraciones que habrán de concretarse en el decreto o que cabrá diferir su especificación a la correspondiente convocatoria, exigiendo en tal caso el correspondiente llamamiento en el proyecto.

8. Revocación por incumplimiento y renuncia. Artículos 20 y 21.

En relación con el artículo 20, se advierte la existencia de un error material consistente en citar impropiaamente el artículo 36 de la Ley 38/2003, referido a la invalidez de la resolución de concesión, y no a la determinación de las causas de reintegro.

En lo que toca a la renuncia y a sus efectos, procede indicar la necesidad de instruir un procedimiento contradictorio que concluya en la declaración, en su caso, de la obligación de la persona beneficiaria que renuncia a la beca de devolución de una cantidad concreta y determinada.

III. CONCLUSIÓN

A la vista de la documentación que integra el expediente y vistos los términos del articulado, se advierten objeciones de legalidad que impide informar favorablemente el proyecto de decreto.

Este es el informe que emito en Vitoria-Gasteiz, y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.