



OPINIÓN LEGAL NO PRECEPTIVA EN RELACIÓN CON LA CONSULTA SOBRE LA OBLIGACIÓN DE DAR OPCIÓN DE SUBSANAR LA FIRMA ELECTRÓNICA Y REGISTRO DE ENTRADA A TODAS LAS SOLICITUDES DE BECA UNIVERSITARIA EN ESTADO "RELLENANDO SOLICITUD" QUE NO TENGAN ENTRADA EN PLAZO

155/2021 OL - DDLCN

Ref.: CCSS-SOI-60457/21-07

I. ANTECEDENTES

Con fecha 30 de noviembre de 2021, el Departamento de Educación ha planteado al Servicio Jurídico Central una consulta jurídica sobre la obligación de dar opción a subsanar la firma electrónica y registro de entrada a todas las solicitudes de beca universitaria en estado "Rellenando solicitud" que no tengan entrada en plazo.

La consulta se plantea en relación a la *Orden de 28 de julio de 2020, de la Consejera de Educación, por la que se convocan becas para realizar estudios universitarios y otros estudios superiores en el año académico 2020-2021, y ayudas destinadas a sufragar los gastos de transporte de estudiantes con especiales dificultades de movilidad.*

En esta convocatoria una participante, que según sus palabras rellenó la solicitud en formato electrónico y cumplimentó los requisitos adjuntando todos los documentos solicitados, presentó recurso de alzada contra la resolución de la misma por no constar ni como admitida ni como rechazada.

El recurso de alzada fue estimado por Resolución del Viceconsejero de Universidades e Investigación el 9 de septiembre de 2021.



La cuestión principal a dilucidar en la presenta opinión legal es si las personas que al acabar el plazo de presentación de solicitudes para obtener la mencionada beca quedaron en estado de “rellenando solicitud” (siendo la vía electrónica la única posible) tienen o no derecho a la subsanación de dicha solicitud.

En relación a esta cuestión principal se plantean otras diez cuestiones concretas, que serán objeto de análisis más adelante.

La consulta contiene una serie de documentos entre los que debemos destacar el informe jurídico emitido por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación que suscribimos.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el artículo 8.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A. LA SUBSANACIÓN: CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula la subsanación para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado en los siguientes términos:

Artículo 68. Subsanación y mejora de la solicitud.

1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.

Artículo 66. Solicitudes de iniciación.

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.

b) *Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.*

c) *Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.*

d) *Lugar y fecha.*

e) *Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.*

f) *Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.*

Es preciso señalar en este punto algunas de las cuestiones que definen y caracterizan la institución de la subsanación.

En primer lugar, se trata de una garantía que protege al interesado que presenta una solicitud ante posibles errores que pueda cometer. Nada tiene que ver con la mayor o menor diligencia de la Administración informando a los interesados sobre los pasos a seguir para realizar la solicitud. En otras palabras, la subsanación presupone un error o un incumplimiento por parte del interesado. El incumplimiento subsanable será la ausencia en su solicitud de alguno de los requisitos señalados en el artículo 66 de la Ley 39/2015.

En segundo lugar, se cuestiona en la consulta realizada a este Servicio, la posibilidad de llevar a cabo la subsanación fuera de plazo. Simplemente señalaremos que la subsanación supone por definición arreglar o remediar una solicitud defectuosa fuera de plazo. Esta garantía o “*beneficio*” del interesado es una opción del legislador y refleja la interpretación del procedimiento administrativo como una garantía para el ciudadano y no como una carga. Por tanto, es preciso interpretar y entender las normas del procedimiento desde el prisma de los principios *antiformalista* y *pro actione*.

Consideramos que el punto crítico en el que la interpretación puede bifurcarse, dando lugar a interpretaciones antagónicas, es en el tratamiento que se le dé la situación de “*rellenando solicitud*”.

Desde el Departamento de Educación se interpreta como una solicitud inexistente debido a dificultades técnicas para registrar la misma. Sin embargo, el Tribunal Supremo, en su sentencia

núm. 762/2021 de 31 de mayo de 2021, ha dejado claro que la *“La Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares, ni para erosionar las garantías las garantías del procedimiento administrativo”*.

En consecuencia, la interpretación por la que se considera la solicitud que queda en situación de *“rellenando solicitud”* como solicitud inexistente lleva a una merma de derechos por parte del interesado, dado que corta toda relación con la Administración.

A diferencia de esta interpretación, consideramos correcto interpretar que una solicitud en situación de *“rellenando solicitud”* es una solicitud incompleta y no una solicitud inexistente. A mayor abundamiento, la naturaleza de la solicitud a través de la cual se solicita una beca para realizar estudios universitarios no nos puede llevar a presumir un desistimiento por parte del interesado, sobre todo sin la previa posibilidad de subsanación.

En definitiva, el Tribunal Supremo ha sido claro al señalar que la Administración no puede utilizar el diseño de sus sistemas informáticos como argumento para reducir las garantías del procedimiento legalmente previstas. Al contrario, serán los sistemas informáticos los que se deberán adecuar a las exigencias del procedimiento administrativo establecido por ley.

Por tanto, queda claro que los interesados que quedaron en situación de *“rellenando solicitud”* debieron haber tenido la opción de subsanar su solicitud en un plazo de 10 días, concedido a tal efecto.

B.- CUESTIONES CONCRETAS

1.- *“Una vez finalizado el plazo general de presentación de solicitudes el día 30 de julio, estamos obligados a dar la posibilidad de presentar la solicitud fuera de plazo a todas las personas que hayan iniciado la solicitud en el aplicativo y que no lo hayan finalizado en plazo a pesar de que se les informa claramente de cómo hacerlo?”*

Sí.

Una vez finalizado el plazo general de solicitudes, la Administración debe comprobar las mismas y, en los casos en los que no reúnan los requisitos que señala el artículo 66, debe concederles un plazo de subsanación de 10 días. Esto no constituye una nueva solicitud realizada fuera de plazo; se trata de la subsanación de una solicitud incompleta, realizada en plazo.

2.- *“Desde la Dirección de Política y Coordinación Universitaria se enviaron varios correos masivos a todas esas personas antes de que finalizara el plazo recordando que debían firmar electrónicamente y que las solicitudes en estado “Rellenando solicitud” sin fecha de entrada no tienen validez, ¿Debemos dar a todas esas personas un plazo excepcional más para firmar la solicitud?”*

Sí.

Tanto la Ley 39/2015, como la STS núm.762/2021 de 31 de marzo de 2021, son claras al establecer la obligación de la Administración de conceder al interesado el plazo de 10 días para la subsanación de solicitudes que carezcan de los requisitos del artículo 66 de la Ley 39/2015. El tenor literal del artículo dice “se requerirá”, lo cual constituye un mandato imperativo y no una facultad en manos de la Administración.

En cuanto a la referencia a dar un plazo excepcional, es preciso aclarar que el plazo de subsanación no es un plazo excepcional, sino una previsión ordinaria del procedimiento administrativo. Es una garantía del interesado y, en el caso que nos ocupa, se trata de una convocatoria para acceder a una beca para realizar estudios universitarios y otros estudios superiores en el año académico 2020/2021, y ayudas destinadas a sufragar los gastos de transporte de estudiantes con especiales dificultades de movilidad. Nada justifica una interpretación restrictiva del artículo 68 de la Ley 39/2015.

3.- *En caso afirmativo, ¿Cómo deberíamos hacerlo y qué plazo habría que darles?”*

Sin entrar en las opciones de gestión existentes y que desconocemos, lo correcto sería retrotraer las actuaciones hasta el momento donde se debió dar el plazo de subsanación que en todo caso es de 10 días.

4.- *¿Qué validez tiene la fecha fin de presentación de solicitudes si una vez finalizada tenemos que dar un nuevo plazo a todos los que no la han presentado?”*

La fecha fin tiene la validez evidente de poner fin y acotar de esta manera las solicitudes que se tendrán en cuenta en la convocatoria. Una vez finalizado, no hay que dar un nuevo plazo a los que no han presentado solicitud alguna. Simplemente, hay que conceder el derecho de subsanar su solicitud a quienes hayan realizado una solicitud que carezca de algún requisito exigido en el

art. 68 de la Ley 39/2015. Se trata de un derecho que la ley reconoce de remediar una solicitud defectuosa realizada en el plazo.

5.- *¿No sería un agravio comparativo denegar la beca a quien la presenta el día 31 de julio, es decir un día después de finalizar el plazo, y sin embargo dar 10 días más para finalizarla a quién no la ha presentado en plazo y la ha dejado en estado "rellenado solicitud"?*

No.

No existe ningún agravio comparativo en el supuesto objeto de análisis, pues se trata de solicitudes defectuosas que sí se realizaron en plazo y a las que la ley (junto con la jurisprudencia) reconoce el derecho a subsanar la misma en el plazo de 10 días previsto expresamente para ello. No se puede realizar una comparación de este caso con quien no realizó ninguna solicitud en el plazo, siendo éste un plazo perentorio o preclusivo que una vez vencido, produce caducidad del derecho.

6.- *Al no existir un único plazo fin de presentación de solicitudes, y teniendo en cuenta lo señalado en el art. 33.2:*

"2.- Excepcionalmente, cuando las personas solicitantes realicen estudios cuyo plazo de matrícula se inicie con posterioridad a la finalización del plazo señalado en el punto 1, la solicitud de beca podrá realizarse en los 5 días hábiles siguientes a la fecha de matrícula. En ningún caso se admitirán solicitudes de beca posteriores al 31 de diciembre de 2021.

¿Tenemos que permitir finalizar fuera de plazo a todas las solicitudes en estado "Rellenando solicitud" que entren hasta el 31 de diciembre?

Las solicitudes que quedaron en situación "Rellenando solicitud" tuvieron su entrada dentro del plazo. El plazo de subsanación debe ser a partir del día siguiente a la notificación a través de la cual se comunica la posibilidad de llevar a cabo la misma, y tendrá una duración de 10 días.

7.- *Dado que la sentencia del TS declara que: "es claro, así, que la única omisión, tal como se dice en la sentencia impugnada, fue que (no realiza ni firma electrónica de su solicitud ni realiza el registro de la misma en el registro electrónico). Ello significa que lo omitido es precisamente la firma o acreditación de la voluntad del solicitante...", ¿Cómo se debe interpretar la solicitud iniciada por una persona que no ha rellenado ningún campo salvo los que por defecto se le cargan que son el nombre, apellido y DNI? Es decir, ¿se debe interpretar que esa persona no cumple con lo declarado por la sentencia del Tribunal Supremo?, ¿y, por tanto, su única omisión es la falta de firma?*

Para valorar la solicitud en la que solo constan los datos que se cargan por defecto, entendiendo que de alguna manera el solicitante ha tenido que identificarse para que esa carga se realice,

debemos tener como referencia el artículo 68 en relación con el artículo 66, ambos de la Ley 39/2015.

Los defectos de la solicitud que se puedan encuadrar en alguno de los requisitos del artículo 66 que la ley define como subsanables deberán dar lugar a la posibilidad de subsanación. A la vista de la amplitud de estos requisitos y dada la identificación con nombre, apellidos y DNI de las solicitudes en cuestión, entendemos que prácticamente todos los casos serán subsanables.

“Artículo 66. Solicitudes de iniciación.

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.

b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.

c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

d) Lugar y fecha.

e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.”

8.- Muchas personas inician solicitudes por error que no desean finalizar, bien porque finalmente no van a estudiar, porque se han dado cuenta que no cumplen requisitos, o padres y madres que la inician a su nombre por error. ¿Es justo pensar que, a esa persona, cualquier ciudadano que quizás no sea ni siquiera estudiante, debe dársele 10 días de subsanación de su “acreditación de voluntad”?

El criterio de justicia radica en no dejar a nadie fuera de la convocatoria de una beca por haber realizado una solicitud defectuosa. Es justo cumplir con las garantías que la ley reconoce a los interesados en un procedimiento. En el caso de que se tenga constancia fehaciente de que la solicitud iniciada lo fue por error, no parece lógico dar el plazo de subsanación. No obstante, ante la dificultad de conocer esta circunstancia, y a la vista de que el conceder un plazo de subsanación a quien no lo desea no le produce ningún perjuicio, parece recomendable optar por dar la posibilidad de subsanación.

9.- Si no fuera así, ¿en qué circunstancias deberíamos considerar que “la única omisión fue que no realiza ni firma electrónicamente”? ¿Cuáles serían los documentos o la información necesaria e imprescindible para considerar lo anterior?

Es cierto que la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 762/2021 de 31 de mayo analiza el caso de las solicitudes que han omitido únicamente “la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio”, es decir, se centra en la interpretación del artículo 68 en relación a la letra e) del apartado primero del artículo 66 de la Ley 39/2015. Sin embargo, habiendo realizado esta interpretación basándose en los principios *antiformalista* y *pro actione*, debemos entender que esta interpretación opera para cualquiera de las letras de este apartado primero del artículo 66.

10.- Por último, ¿deberíamos actuar, en su caso, siempre de oficio en estos casos o sería suficiente con hacerlo a petición de la persona interesada?

El artículo 68 de la Ley 39/2015 establece un mandato claro: Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.

Por tanto, existe la obligación legal de requerir a los interesados la subsanación concediéndoles en un plazo de 10 días para ello. En caso de que el Departamento pueda identificar desistimientos evidentes del solicitante, podría no ser necesaria la subsanación.

Lo que en todo caso constituye una actuación contraria a la ley, y causa de nulidad del procedimiento, sería no ofrecer la posibilidad de subsanación a quien reacciona ante el tratamiento de su solicitud como inexistente realizada por parte de la Administración convocante.

Vitoria-Gasteiz, 13 de diciembre de 2021