



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL DECRETO SOBRE POR EL QUE SE CREA Y REGULA EL PROGRAMA DE BECAS DE FORMACIÓN DE JÓVENES EN EL ÁMBITO DE LA TRANSICIÓN SOCIAL Y LA AGENDA 2030.

2/2023 IL – DDLCN  
DNCG\_DEC\_2915/22\_01

### I.- ANTECEDENTES

Con fecha 30 de noviembre de 2022, la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de decreto enunciado 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 15-1, c) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

El expediente de elaboración del decreto ha sido dado de alta en el aplicativo Tramitagune con el número DNCG\_DEC\_2915/22\_01, y, conforme a lo establecido en el artículo 11.3 del Decreto 144/2017, se incluye el expediente completo de la iniciativa. Ese expediente está formado por los documentos prevenidos en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Carácter General.

Se considera conveniente puntualizar que, aunque se ha verificado el trámite de consulta pública, no se ha requerido expresamente la opinión de

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ  
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



centros docentes y universitarios, y de asociaciones que puedan estar vinculadas con materias de Transición Social y Agenda 2030, siendo así que se considera que ese trámite podría haber dado lugar a aportaciones valiosas al contenido del proyecto de norma.

Sobre la aplicabilidad de la Ley 8/2003, y no de la que la deroga, Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, hay que estar a lo que dispone su Disposición Transitoria:

*Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se tramitarán hasta su conclusión de acuerdo con la normativa anterior.*

## **II.- ANÁLISIS COMPETENCIAL**

El ámbito de la Transición Social, la Agenda 2030 y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es un campo de trabajo amplísimo en el que confluyen competencias de diferentes administraciones y en variados ámbitos sectoriales. En el año 2015, todos los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas y el planeta, en el cual se engloban los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ese plan de acción y esos objetivos aglutinan la planificación, acción y gestión en numerosos ámbitos, como pueden ser, sin ánimo de exhaustividad, el medio ambiente, igualdad, economía, asuntos sociales, agricultura, transportes, industria, urbanismo, etc. Por lo tanto, la consecución de esos objetivos afecta a múltiples materias y a todos los niveles territoriales.

Ciñéndonos a la implementación de la Agenda 2030 y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Euskadi y, en concreto, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza ha analizado la competencia del órgano proponente. Por una parte, y en relación con el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de

determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como del Decreto 5/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza, corresponde a ese departamento el impulso e implementación de la Agenda 2030, que, en virtud del segundo decreto mencionado, se atribuye a la Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030.

Por otra parte, conforme a lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 8/2003, y teniendo en cuenta que las disposiciones del Lehendakari deben adoptar la forma de decreto, el inicio del procedimiento de elaboración de este decreto y su aprobación previa se deben acordar por decreto del Lehendakari.

### **III.- OBJETO Y RANGO DE LA DISPOSICIÓN**

No existen ni normativa anterior ni convocatorias de ayudas similares. Por ello, uno de los objetos del proyecto de norma es la creación del programa de ayudas. Por otra parte, articula las normas aplicables a las convocatorias de becas que se sucedan al amparo del decreto que se apruebe.

Referido al rango de la disposición proyectada, el artículo 60 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, establece que adoptarán la forma de decreto:

*1.º Las disposiciones administrativas de carácter general y, en su caso, los acuerdos del Gobierno, que serán firmados por el Lehendakari y por el Consejero o Consejeros a quienes corresponda la propuesta.*

*2.º Las disposiciones del Lehendakari, que serán firmadas por él mismo.*

La norma que se propone se incorporará, una vez aprobada por el Consejo de Gobierno y publicada en el BOPV, al ordenamiento jurídico. Por ello, y por ser el presente proyecto una disposición reglamentaria de carácter general, con contenido normativo de carácter subvencional, que regula las condiciones mínimas necesarias para acceder a las becas, establecer criterios de selección, así como derechos y obligaciones, etc..., se debe concluir que es correcto el rango de decreto.

#### IV.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO

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

La parte expositiva explica de forma somera la finalidad perseguida con el proyecto de norma: regular un programa de becas de formación en el ámbito de la Transición Social y la Agenda 2030.

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, en relación con el contenido de determinados preceptos, se realizan en el siguiente apartado.

Ha de adelantarse, sin embargo, una advertencia acerca del contenido de la disposición final primera, que por su identificación parece dirigirse al establecimiento de las reglas de supletoriedad que definirán el régimen jurídico de las becas.

En verdad, la disposición final primera no establece reglas de aquel tipo, sino más bien se inserta como una 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 sobre supletoriedad.

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, de manera resulta no idónea la definición de una relación de supletoriedad. Efectivamente, por obvias razones, resulta inexistente e inoportuna su inserción a modo de identificación de las normas aplicables, que son de aplicación obligatoria y que han de ser conocidas por el aplicador de la norma.

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

## V.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

De inicio, procede la remisión al informe de la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza, de 6 de octubre de 2022 y al informe 46/2022, de 11 de noviembre, de la Dirección de Función Pública, a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

Ambos documentos 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

De forma general, es necesario apuntar que, si bien el objeto del decreto está establecido, no se regula ni concreta cuál es el objeto de las becas. Y no se debe perder de vista que se trata de becas de formación. El proyecto de norma no determina que se deban prefijar proyectos o programas concretos, dentro del ámbito tan genérico de la Transición Social y la Agenda 2030, en los que se vaya a desarrollar la actividad y la formación de las personas beneficiarias. Tampoco señala que deba haber tutorías o la designación de personas para supervisar ese desarrollo.

Sólo se recogen algunas menciones genéricas en el artículo 16, relativo a las obligaciones:

...

- d) Participar, con dedicación exclusiva, en las actividades propias de la beca ...*
- e) Cumplir con el calendario de actuaciones periódicas fijado para cada beca ...*
- f) Participar en proyectos de formación de la Secretaría general de Transición Social y Agenda 2030.*

Consideramos que debería corregirse esa indefinición con la inclusión de uno o varios artículos referidos a la finalidad de las ayudas o becas, supervisión de la formación y de las actividades de las personas becadas, resultados previstos de esa actividad como proyectos, trabajos, etc. Esa necesaria concreción parece más necesaria, si cabe, si tenemos en cuenta que la formación se llevará a cabo en dependencias de la Administración.

## 2. Personas beneficiarias. Artículo 2

Se sugiere que la dirección promotora de la norma se plantee la conveniencia de eliminar el límite de edad de 30 años que se recoge como requisitos para poder ser beneficiaria de una beca.

Si bien es cierto que, por concepto, las becas son ayudas que, normalmente, se refieren a personas que han finalizado recientemente una formación académica, o que, precisamente, tiene por objeto esa formación, y es cierto también que normalmente eso suele darse más habitualmente en ese tramo de edad, no hay que negar que el sistema educativo no limita la edad de las personas destinatarias de formación.

En ese sentido, limitar el campo de posibles personas beneficiarias de las becas de formación que se regulan, sobre la base de una característica estrictamente personal -la edad- podría ser considerado como una limitación discriminatoria. Una referencia más adecuada, si lo que se quiere es que la formación para la que se concede la beca no termine desvinculándose por el paso del tiempo de la formación previamente recibida, podría ser establecer un plazo temporal desde la fecha de obtención de la titulación universitaria o de grado.

Y es que 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 de la Constitución Española, 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.

### 3. Convocatoria. Artículo 5

El proyecto de decreto recoge de forma somera una cuestión tan importante como la convocatoria de las becas.

En primer lugar, si bien las becas tienen una duración máxima de doce meses, no se establece una periodicidad concreta para las convocatorias que posteriormente se sucedan al amparo del decreto que se apruebe.

Por otra parte, se echa en falta que no se prevea, para cada convocatoria, una mayor concreción de proyectos o áreas, dentro de un ámbito tan genérico y extenso como es la transición social y la Agenda 2030.

También deberían formar parte del contenido mínimo de cada resolución de convocatoria otras menciones como el crédito presupuestario disponible, el número de ayudas o becas que se convocan, y la dotación económica concreta (aunque el artículo 18 establece esa dotación, obligatoriamente debería establecerse la cuantía concreta en cada convocatoria).

Igualmente, en lo que se refiere a los requisitos de las personas beneficiarias, sería aconsejable que, en cada convocatoria, se previera la fijación de titulaciones o ámbitos de conocimiento para cada beca, y ello en relación con una mayor concreción, en su caso, de proyectos concretos en los que se desarrollará la formación.

### 4. 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 y definitivos",

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, y dispone 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, ya que 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 día de inicio 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 se puede obviar 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 ésta los efectos de la notificación. Y no parece deseable simultanear dos medios diferentes de notificación.

Por ello, 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.

##### 5. Criterios de valoración. Artículo 12

El apartado 1, b) de ese artículo prevé la asignación de un máximo de 20 puntos por los conocimientos en temas de Transición Social y Agenda 2030, a valorar con la asignación de puntuación por cursos realizados, sin más especificaciones.



Es obligatorio comentar que, tal y como está redactado, ese baremo no favorece la aplicación de criterios objetivos para la selección de las personas más aptas para llevar a cabo los proyectos de que se trate y completar la formación. Por ello, debería concretarse mucho más el tipo de cursos, entidades que los imparten (oficiales o no) y, sobre todo, qué tipo de formación y en qué ámbitos de conocimiento se considera que acredita la existencia de conocimientos en temas de Transición Social y Agenda 2030.

Sobre la puntuación mínima, 25 puntos sobre 100, se considera que, sin más precisiones, podría dar lugar a alguna situación en la que la persona seleccionada únicamente ha acreditado, por ejemplo, un nivel C1 de inglés (15 puntos), y un nivel B2 de francés (5 puntos), más los 6 puntos por un expediente académico con nota media de aprobado. No se entiende que se haya rebajado de 50 a 25 la puntuación mínima para poder ser seleccionada como persona becada, y no parece suficiente a esos efectos la explicación que se incluye en la Memoria complementaria de fecha 30 de noviembre de 2022 que forma parte del expediente.

## 6. Derechos y obligaciones

El artículo 16 recoge las obligaciones de las personas becadas, pero no se incluye ningún precepto relativo a los derechos. Sería aconsejable incluir algo al respecto, desde la perspectiva de que el fin fundamental de las ayudas es la formación de las beneficiarias. Por ejemplo, lo referido a medios y ayuda para el desarrollo de informes, estudios o proyectos, previsión sobre derechos de propiedad intelectual relativo a documentos que puedan ser resultado de la formación y, en general, aquellos que puedan ser aplicables a toda actividad de investigación o formación.

Respecto a las obligaciones, no parece muy apropiada la redacción del apartado 2, b): *presentar una declaración de su situación económica, al objeto de clarificar la situación fiscal y de la seguridad social de la persona beneficiaria y poder efectuar, en su caso, las retenciones fiscales correspondientes*. Es preferible identificar los documentos que resulten acreditativos para esa finalidad, 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 esa declaración no sea preceptiva.

Resulta imprecisa la obligación de presentar informes parciales a que se refiere el apartado 2, h) *–presentar el informe parcial con carácter previo a recibir el segundo pago y el 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, extensión, plazo de presentación, y otras consideraciones, que habrán de concretarse en el decreto o que cabrá diferir su especificación a la correspondiente convocatoria.

## VI. CONCLUSIÓN

A la vista de la documentación que integra el expediente y vistos los términos del articulado, se informa favorablemente con las objeciones que se han señalado.

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