



## **INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PREMIO “IGNACIO ELLACURIA” DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.**

**25/2020 DDLCN - OL**

**DNCG\_DEC\_3589/19\_01**

La Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza solicita a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, informe de legalidad respecto del proyecto de decreto indicado en el título del encabezamiento.

La solicitud se acompaña del expediente administrativo, en el que figura la siguiente documentación:

- Consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Decreto.
- El Decreto 1/2020, de 10 de febrero, del Lehendakari, por el que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.
- Memoria justificativa y económica suscrita por el Director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
- El Decreto 3/2020, de 11 de febrero, del Lehendakari, por el que se procede a la aprobación previa del proyecto de Decreto.
- El texto del Proyecto de Decreto por el que se regula el premio “Ignacio Ellacuria” de cooperación para el desarrollo.
- El informe de impacto en función del género emitido por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
- El informe del Consejo Vasco de Cooperación para el desarrollo.
- El informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza.
- El informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.
- El Informe de la Dirección de Normalización Lingüística y el Informe de Emakunde.



Asimismo, figuran en el expediente comunicaciones del Departamento de Trabajo y Justicia, del Departamento de Cultura y Política Lingüística, del Departamento de Salud, del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, y del Departamento de Empleo y Políticas Sociales en los que se determina que no realizan ni observaciones ni alegaciones al texto remitido.

Igualmente, se acompaña la memoria suscrita por el Director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en la que se reflejan las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados durante la tramitación del expediente.

El presente informe se emite de conformidad con el artículo 14.1, letra c) 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, y artículo 11.1 y 2, letra b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

## LEGALIDAD

### **Primero.- Objeto del proyecto de Decreto por el que se regula el premio “Ignacio Ellacuría” de cooperación para el desarrollo**

1.- El Premio “Ignacio Ellacuría” de cooperación para el desarrollo se articula en el proyecto de Decreto informado, como una disposición de carácter general, siendo de aplicación los requisitos procedimentales establecidos en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de Disposiciones Generales del País Vasco.

2.- El proyecto de Decreto sustituye al Decreto 189/2008, de 18 de noviembre, por el que se crea y regula el Premio «Ignacio Ellacuría» de cooperación para el desarrollo y tiene por objeto adaptar la regulación de dicho premio, cuya finalidad es reconocer públicamente la actuación destacada de organizaciones, colectivos y personas individuales, así como iniciativas, en la lucha a favor de la igualdad y la justicia entre los pueblos, a favor de la superación de la pobreza, así como dar difusión de dicha aportación, contribuyendo a la sensibilización de la sociedad.

Consta de una breve exposición de motivos, 15 artículos, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

### **Segundo.- Procedimiento de elaboración.**

3.- Desde esta perspectiva, se puede advertir sobre algunos incumplimientos menores de normas reglamentarias y relativas al procedimiento de elaboración, que convedría subsanar antes de la remisión del proyecto a su aprobación por Consejo de Gobierno:

a) En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11.3 del Decreto 144/2017 del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, junto con la solicitud del informe de legalidad se ha acompañado una memoria resumen suscrita por el Director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Cabe advertir que la memoria omite la referencia que el apartado d) del artículo 11.3 del Decreto citado exige respecto a las consultas que puedan haberse formulado en el proceso de elaboración del texto objeto del informe.

En cualquier caso, el informe jurídico emitido por la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza, se refiere expresamente a dicha consulta, al indicar que, en el momento de iniciarse la tramitación del Decreto informado, la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza planteó una consulta de opinión legal al servicio jurídico central del Gobierno Vasco, relativo a la naturaleza jurídica de los premios y su encaje en la normativa vigente en el ámbito subvencional.

b) El Acuerdo del Consejo de Gobierno Vasco por el que se aprueba el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2020, no identifica, entre las iniciativas previstas en el Proyecto de Decreto por el que se regula el premio “Ignacio Ellacuría” de cooperación para el desarrollo. Es por ello, que debe atenderse a lo previsto en las Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, aprobadas mediante Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, en concreto, a lo dispuesto en la instrucción 8 que señala que “[...] aquellos procedimientos que deban iniciarse sin haber contado con su inclusión previa en el Plan del año en curso deberán justificar tal circunstancia en las memorias correspondientes”.

No consta, en las memorias aportadas junto con el expediente, la justificación exigida en la instrucción octava anteriormente citada respecto al inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se regula el Premio «Ignacio Ellacuría» de cooperación para el desarrollo.

c) Consta que, en aplicación del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha efectuado la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Decreto del premio “Ignacio Ellacuría” de cooperación para el desarrollo. Consulta que tuvo por objeto recabar la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma.

Sin embargo, no consta que se haya efectuado el trámite de audiencia e información pública establecido en el artículo 8.1 de Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, sin que se haya motivado tal omisión. Por lo que, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 de dicho artículo, el expediente debe contener una referencia expresa a la omisión de dicho trámite con fundamento en el interés público.

De acuerdo a dicho precepto “sólo podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando lo exija el interés público, que habrá de acreditarse en cada caso”. Consiguientemente, debe entenderse que la regla general es la audiencia y su supresión, la excepción. En similar sentido se pronuncia la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

Por el contrario, en el presente caso, debe señalarse que la única referencia al trámite de información pública la encontramos en el informe jurídico emitido por la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza al señalar que *“El proyecto de Decreto no se someterá al trámite de información pública, conforme a lo preceptuado en el artículo 8 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre al considerar la entidad promotora que el decreto proyectado no afecta a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía”*. Consideración esta, genérica, que no se contempla ni justifica de forma suficiente en la memoria emitida por la entidad promotora.

Es por ello, que debe atenderse a lo dispuesto en las instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, aprobadas mediante Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, en concreto, en la instrucción quinta, que se pronuncia del siguiente modo:

*“Una vez aprobado con carácter previo un texto jurídico normativo, el trámite de audiencia e información públicas en la fase de instrucción del procedimiento de elaboración de las Disposiciones de Carácter General puede satisfacer también, dejando constancia de ello en las memorias, la exigencia de participación ciudadana, procediendo en todo caso siempre que se afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas, y teniendo en cuenta, de acuerdo con la Ley, que se puede prescindir de dichos trámites en el caso de normas presupuestarias u organizativas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.”*

### **Tercero.- Aplicación de la normativa sobre subvenciones.**

4.- Por su naturaleza, el premio previsto puede calificarse como una ayuda o subvención de las reguladas en el 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, además de en las normas básicas legales y reglamentarias que sobre ayudas y subvenciones que a respecto ha dictado el Estado, en aquello que le resulte aplicable. Conforme a la normativa básica del Estado, el premio se sometería, en principio, a la normativa subvencional, porque el premio es solicitado por la persona candidata.

Ello se deriva de la redacción prevista en el artículo 6 del texto del Decreto regulador del Premio “Ignacio Ellacuría”, que señala lo siguiente:

#### ***“Artículo 6.- Presentación de candidaturas.***

*1.- Podrán presentar candidaturas las organizaciones de cooperación para el desarrollo con domicilio social o delegación permanente en Euskadi.*

*Estas candidaturas deberán presentarse por medios electrónicos, accediendo a la sede electrónica del Gobierno Vasco, a través de la dirección que se determine en la correspondiente resolución de convocatoria, atendiendo siempre a los formularios y*

*modelos disponibles en la sede electrónica, y siguiendo las instrucciones en ella establecidas.*

*2.- Las solicitudes deberán ir acompañadas de la siguiente documentación:*

*a) La documentación pertinente que acredite la contribución de la persona física o jurídica, o en su caso la iniciativa propuesta al Premio, que le haga merecedora del mismo, a juicio de la organización que presenta la candidatura.*

*b) En su caso, los avales o adhesiones que, a favor de la candidatura propuesta, presenten quienes formalicen la misma.*

*c) Declaración responsable de la certeza y exactitud de los datos contenidos en la solicitud y en toda la documentación presentada, asumiendo la correspondiente responsabilidad si así no fuera, de acuerdo a lo que establece el artículo 28.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*3.- Previa a la valoración de las candidaturas presentadas, el Jurado podrá acordar, por unanimidad, la incorporación de otras candidaturas válidamente presentadas y no premiadas en las últimas cinco ediciones, para que puedan ser valoradas y, en su caso, propuestas para la obtención del Premio.*

*4.- Los trámites posteriores a la solicitud se llevarán a cabo a través de Mi carpeta.”*

Debe señalarse, que la actual redacción es distinta de la prevista en el anterior Decreto 189/2008, de 18 de noviembre, de regulación del premio “Ignacio Ellacuría”, que fue objeto de consulta de opinión legal al servicio jurídico central del Gobierno Vasco, siendo evidente que la actual redacción identifica claramente la solicitud o candidatura que han de presentar las personas que pueden tomar parte en la convocatoria, a la cual deben acompañar diversa documentación.

Ello incide en la exclusión que, de su ámbito de aplicación, se realiza en el artículo 4 de la Ley General de Subvenciones, respecto a los “[...] premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario”.

No obstante, debemos tener presente la falta de reglamentación aplicable a los premios a que se refiere la Disposición adicional décima de la Ley General de Subvenciones, que limita la aplicación de la Ley en atención a la especial naturaleza que concurre en los premios, debiendo tener en cuenta, igualmente, el ámbito de aplicación subjetivo a que se refiere el artículo 3.2 de la Ley General de Subvenciones.

Así, como quiera que la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo forma parte de la Administración Institucional en su condición de ente público de derecho privado, cabe interpretar que únicamente resultan aplicables los principios de gestión e información que establecen,

respectivamente, los artículos 8.3 y 20<sup>1</sup> de la citada ley, salvo que la concesión de dichas subvenciones se realice en ejercicio de potestades administrativas, en cuyo caso serían aplicables los preceptos de la citada ley y los de su reglamento.

5.- La Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo se configura como ente público de derecho privado, con capacidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, siendo su objeto, elaborar la planificación de la política de cooperación para el desarrollo, así como de la coordinación, gestión y ejecución de la misma, en orden a luchar contra la pobreza y promover el desarrollo humano sostenible en los países empobrecidos.

La Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, al referirse a la naturaleza y régimen aplicable, señala:

*Artículo 2. Naturaleza y régimen jurídico.*

*1. La Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo es un ente público de derecho privado, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cooperación para el desarrollo.*

*2. La Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo se regirá por la presente ley, su reglamento de organización y funcionamiento y las disposiciones que los desarrollen. En el ejercicio de sus cometidos **se regirá fundamentalmente por el derecho privado**, si bien cuando ejerza potestades administrativas, por atribución directa o delegación, se sujetará al derecho público, y, en relación con las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, por las disposiciones referentes a las mismas que le sean de expresa aplicación y, en lo que nos las contradigan, por el derecho privado.*

Si bien, en el ejercicio de los cometidos asignados a la Agencia Vasca de Cooperación, esta se regirá fundamentalmente por el derecho privado, el artículo 4 de la Ley 5/2008, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, al referirse a la actividad subvencional, se pronuncia del siguiente modo:

*Artículo 4. Facultades.*

*Para el cumplimiento de sus funciones, y siempre dentro de la normativa aplicable en cada caso, la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo podrá:*

*[...]*

*b) Gestionar convocatorias públicas de ayudas y subvenciones para la realización de programas, proyectos y demás iniciativas de cooperación para el desarrollo. La actividad subvencional de la agencia se someterá, en todo lo que sea compatible con su naturaleza jurídica, a lo dispuesto en la normativa reguladora de subvenciones recogida*

---

<sup>1</sup> Respecto a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (artículo 20 LGS), debe tenerse en cuenta que su ejecución en la Comunidad Autónoma del País Vasco se encuentra pendiente de la adopción por la Comisión Mixta del Concierto Económico de los acuerdos necesarios para su ejecución.

**en el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.**

En atención a lo anteriormente señalado, ha de tenerse en cuenta que el 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, señala en el apartado quinto del artículo 48 lo siguiente:

*“5.- Las sociedades públicas, los entes públicos de derecho privado y aquellas otras entidades, cualquiera que sea su naturaleza o forma jurídica, financiadas por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma ajustarán su actividad subvencional a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad recogidos en el presente Título.*

*Las sociedades públicas y los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la medida en que sean compatibles con su naturaleza jurídica, deberán aplicar lo dispuesto en los párrafos 3, 10, 11 y 12 del artículo 49, los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 50, el párrafo 1 del artículo 51 y los párrafos 1 y 2 del artículo 53.*

*La aprobación de las bases reguladoras y la concesión de las ayudas corresponderá a los órganos competentes conforme a los estatutos sociales o norma de creación de la entidad, y se garantizará la difusión de las citadas bases a través del Boletín Oficial del País Vasco.”*

Por tanto, la convocatoria habrá de someterse a lo dispuesto en el artículo 48.5 del texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, así como a los principios aplicables de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en la medida en que ello sea compatible con la naturaleza jurídica del ente público de derecho privado propia de la Agencia Vasca de Cooperación y sin perjuicio de la aplicación analógica que pueda efectuarse de aquellas disposiciones generales de LGS y su Reglamento, que no resulten contrarias a la propia naturaleza del premio.

6.- En lo que se refiere a la normativa europea sobre ayudas de estado, se comparte lo ya manifestado en el informe emitido por la Dirección de Régimen Jurídico de la Secretaría General de Lehendakaritzza, al señalar que, cuando la ayuda sea concedida a personas o entidades privadas que no sean empresas, se considerará que no se cumple el concepto de la ayuda de Estado, que exige que nos encontremos ante un beneficio para una Empresa.

En el Decreto sometido a informe, las premiadas son personas o entidades sin ánimo de lucro, por lo que no se cumple el requisito primero y, por tanto, no nos encontramos ante una ayuda de Estado, según lo definido en el apartado 1 del artículo 107 del TFUE.

**Cuarto.- Análisis de la finalidad pretendida y del articulado.**

7.- La memoria justificativa suscrita por la Dirección del ente público de derecho privado, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, que acompaña al expediente para la tramitación del proyecto de Decreto por el que se regula el Premio «Ignacio Ellacuría» de cooperación para el desarrollo, indica lo siguiente:

*“La finalidad del Premio «Ignacio Ellacuría» es reconocer públicamente y premiar a aquellas personas físicas y jurídicas sin ánimo de lucro e iniciativas que, con su trayectoria, contribuyen o han contribuido a favor de la igualdad y la justicia entre los pueblos, la superación de la pobreza, así como a dar difusión de dicha aportación, contribuyendo a la sensibilización de la sociedad vasca e internacional.”*

Objetivo este que se enmarca dentro de la ejecución de la política de cooperación para el desarrollo que corresponde a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, que se crea y regula mediante Ley 5/2008, de 19 de junio, y de conformidad con lo previsto en el Decreto 95/2010, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Añade la memoria, que la primera edición del Premio «Ignacio Ellacuría» se realizó en 2009 y, desde entonces, se ha venido convocando al amparo del Decreto 189/2008, de 18 de noviembre, por el que se crea y regula el Premio «Ignacio Ellacuría» de cooperación para el desarrollo. Con el proyecto de decreto propuesto, el Premio conserva su finalidad y oportunidad, si bien debe adaptarse a los últimos cambios normativos acaecidos que inciden en la organización departamental y en la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza. Igualmente, las importantes modificaciones en materia de Administración electrónica y protección de datos personales y garantía de derechos digitales, hacen necesaria una adaptación de su regulación.

Asimismo, el proyecto de decreto introduce un conjunto de mejoras que tienen el objetivo de optimizar su finalidad y la propia gestión.

En concreto, se modifica la periodicidad del premio, que pasa de ser anual, a periódica, se excluye de la dotación del premio la obra artística conmemorativa que contemplaba la regulación anterior, por lo que pasa a ser exclusivamente económica y se establece la obligación de aceptar el premio, regulándose las consecuencias de la renuncia y la posibilidad de que la convocatoria se declare desierta.

El proyecto de Decreto, por su parte, indica en su parte expositiva lo siguiente:

*“[...] las modificaciones sustanciales respecto al Decreto anterior se refieren a su adecuación a la normativa en vigor y, en particular, a la estructura y competencias actuales de la Agencia; a la periodicidad del Premio; a la obligación de su tramitación electrónica; a la dotación del Premio, que pasa a ser exclusivamente dineraria; a la composición del Jurado, en el que se integran representantes de otras instituciones públicas y de las organizaciones sociales vascas dedicadas a la cooperación, de tal forma que muestre un reconocimiento amplio de la sociedad y de las instituciones; y además, se establece la obligatoriedad de aceptar el Premio y de acudir a la entrega pública del mismo. [...]”*

Y su artículo primero, indica,

*“Artículo 1.- Objeto.*

*El objeto del presente Decreto es regular la concesión del Premio «Ignacio Ellacuría» de cooperación para el desarrollo, cuya finalidad es reconocer públicamente la actuación destacada de organizaciones, colectivos y personas individuales, así como iniciativas, en la lucha a favor de la igualdad y la justicia entre los pueblos, a favor de la superación de la pobreza, así como dar difusión de dicha aportación, contribuyendo a la sensibilización de la sociedad.”*

A la vista de la memoria, de la parte expositiva del proyecto de Decreto y de este artículo 1, resultan finalidades que concuerdan con la regulación contenida en el propio Decreto.

8.- Desde que se incorpora por medio de la Ley 7/1997, de 19 de junio, el título VI referente a las subvenciones, al Decreto legislativo 1/1988, de 17 de mayo, Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, posteriormente derogado por el hoy vigente Decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, se establece un concepto abierto de subvención, en el que se incluyen los premios, siendo de interés atender a la causa a la que obedecen.

Como dice la exposición de motivos del Decreto legislativo 1/1997, “[...] *la subvención queda caracterizada como un acto de la Administración General o de sus organismos autónomos por el que se realiza una disposición gratuita de fondos sujeta al derecho público, que conlleva la inexistencia de contraprestación por parte del beneficiario, si bien al mismo se le pueden imponer una serie de cargas para su percepción, que se entregan para un fin público comprendido en el ámbito de las competencias materiales de la entidad concedente, o para fomentar una actividad de utilidad o interés social.*

*De esta manera, quedan recogidas las entregas de fondos públicos, que tienen por objeto la financiación de servicios de responsabilidad pública cuando se presten gratuitamente o por un precio inferior al coste por particulares ajenos a la Administración y que carezcan de regulación específica, las prestaciones asistenciales de carácter especial, tales como las ayudas de emergencia social, las becas y ayudas al estudio, los **premios** y otras ayudas **que se otorguen en consideración a las actividades del beneficiario previas a la concesión**,[...].”*

El encaje de premio en el Decreto legislativo 1/1997 no se realiza nominalmente, sino a través de la definición de beneficiario de la ayuda o subvención de su artículo 50.1 in fine, “... *que se encuentre en la situación que legitima su concesión.*”

Lo que es propio del premio y absolutamente coherente con su finalidad, es que se valora y reconoce públicamente la actuación destacada de organizaciones, colectivos y personas individuales, así como iniciativas, en la lucha a favor de la igualdad y la justicia entre los pueblos, y a favor de la superación de la pobreza. Ello concuerda con la referencia que, en la exposición de motivos del TR de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, se realiza a los premios que se otorguen en consideración a las actividades del beneficiario previas a la concesión.

Es por ello que los criterios de adjudicación y la documentación que se considere por el Jurado, deben atender a las actividades previas.

El artículo 2 del Proyecto de Decreto, referido a las personas destinatarias del premio, y el artículo 9 del mismo, que establece los criterios de adjudicación, así como el artículo 6.2 del mismo, que enumera la documentación que ha de acompañar a la solicitud, incluyen menciones a las “iniciativas propuestas”, expresión en principio incongruente con la finalidad pretendida, que no es otra que premiar la actuación *ya realizada* por parte de la persona premiada.

*“Artículo 2.- Destinatarias del premio*

*[...]*

*a) Personas físicas o jurídicas, sin ánimo de lucro, que tengan especial relación con la sociedad vasca y que, con su actuación y trayectoria, contribuyan o hayan contribuido de manera destacada a favor de la justicia y el desarrollo de los pueblos.*

*b) Iniciativas que tengan especial relación con la sociedad vasca y que contribuyan o hayan contribuido de manera destacada a favor de la justicia y el desarrollo de los pueblos. En este caso, el Premio será concedido a la persona física o jurídica, sin ánimo de lucro, promotora de la iniciativa.*

*Artículo 6.- Presentación de candidaturas*

*[...]*

*2.- Las solicitudes deberán ir acompañadas de la siguiente documentación:*

*a) La documentación pertinente que acredite la contribución de la persona física o jurídica, **o en su caso la iniciativa propuesta al Premio**, que le haga merecedora del mismo, a juicio de la organización que presenta la candidatura.*

*Artículo 9.- Criterios de adjudicación.*

*1.- En sus deliberaciones para formular la propuesta de concesión, el Jurado aplicará los siguientes criterios*

*- La relevancia de la aportación de la persona física o jurídica o, en su caso, de la iniciativa en el desarrollo humano de las comunidades implicadas.*

*- La prolongación y consolidación del trabajo realizado por la persona física o jurídica propuesta **o, en su caso, de la iniciativa.***

*- El alcance sensibilizador de la persona física o jurídica **o, en su caso, de la iniciativa en la sociedad vasca** y, en su caso, internacional*

De esa forma, a fin de permitir una interpretación conforme, las referencias a las iniciativas propuestas han de entenderse en el sentido de iniciativas ya realizadas o que se vienen ya

realizando que son “propuestas como candidatas”, no como una “proposición de iniciativas a realizar”. La premisa no es otra que ser coherente con la finalidad pretendida por la norma, esta es, valorar y premiar la actuación ya realizada.

En consecuencia, puede resultar de difícil comprensión la diferencia entre las actuaciones a que se refieren los apartados a) y b) del artículo 2 del Proyecto de Decreto, puesto que cualquier iniciativa que se proponga premiar se podría entender incardinada indefectiblemente dentro de la actuación y trayectoria a que se refiere el apartado a) de dicho artículo. De no ser así, si las iniciativas propuestas para las candidaturas deben entenderse separadamente de la anterior trayectoria de la persona candidata, y si, además, unas y otra deben ser objeto de valoraciones separadas, sería conveniente que se clarificara suficientemente la forma en que ello debe hacerse.

De no ser así, esta imprecisión podría ser contraria a los principios de publicidad, transparencia y objetividad que han de informar la gestión de subvenciones, los cuales resultan aplicables a la gestión del premio cuya regulación se contempla en el Proyecto de Decreto.

9.- El artículo 6 del texto del Proyecto de Decreto, referido a la presentación de candidaturas señala en su apartado primero que *“Podrán presentar candidaturas las organizaciones de cooperación para el desarrollo con domicilio social o delegación permanente en Euskadi [...]”*

No es descartable que el premio pueda otorgarse únicamente a las personas que, por su domicilio o por alguna otra característica particular, tengan cierto arraigo o vinculación con la sociedad vasca. Pero, para ello, se ha de establecer una motivación razonable y acorde al principio de igualdad, que justifique la necesidad de que la persona candidata tenga su domicilio social o delegación permanente en Euskadi, excluyendo, por tanto, a aquellas que no cumplen tal requisito.

La falta de motivación en el expediente de este aspecto, conlleva poner en cuestión el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad y objetividad que han de presidir las convocatorias de ayudas y subvenciones, art. 49.1 y 3 del Decreto legislativo 1/1997 por el que se aprueba el TR **de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.**

10.- En el proyecto de Decreto no se contiene ninguna mención sobre la compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. En concreto, la posibilidad de concurrencia con otras ayudas, subvenciones, ingresos o recursos y, en su caso, incompatibilidad con su percepción, deben establecerse expresamente, so pena de que se entiendan compatibles.

Además, en el caso de admitirse la compatibilidad, deberán establecerse necesariamente los límites o criterios para evitar la sobrefinanciación. Ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51.1 e) del TR de la Ley de Principios **Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.**

11.- Por otro lado, el artículo 10 del Proyecto de Decreto, referido a la resolución, señala en su apartado primero que *“1.- La Resolución de la concesión del Premio se adoptará por el Director*

*o Directora de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, en el plazo máximo de tres meses desde la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco de la respectiva convocatoria, y deberá ser motivada.”*

No se establece, sin embargo, el efecto de la falta de resolución en plazo, lo cual debiera completarse conforme a lo dispuesto en el artículo 51.1 inciso n) del TR de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. A tal efecto, debiera incluirse una mención que señale que “transcurrido el plazo máximo establecido sin que se haya dictado y publicado resolución expresa, se podrán entender desestimadas las candidaturas presentadas y desierta la convocatoria”.

12.- En relación con el articulado que se refiere a la presentación de las candidaturas, subsanación de defectos y resolución, artículos 6, 7 y 10, respectivamente, se han de respetar los criterios establecidos en el Decreto legislativo 1/1997, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Si bien existe un artículo referido a la subsanación de defectos, artículo 7, debe señalarse que no se indica el órgano que dictará la resolución requiriendo la misma.

#### **Artículo 7.- Subsanación de defectos en las solicitudes**

*Si las solicitudes no vinieran cumplimentadas en todos sus términos o no fueran acompañadas de toda la documentación señalada en el artículo 6.2., la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo requerirá a la entidad solicitante 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 los artículos 21 y 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*

Por otro lado, no existe, en el articulado, previsión alguna referida a la admisión de las personas candidatas, desconociéndose el órgano que adoptará, en su caso, dicha resolución.

Tal circunstancia ha de ser aclarada, porque la admisión y la inadmisión son actos de trámite de trascendencia para las personas interesadas (artículos 75, 76 en relación con el artículo 53.1, letras a) y e) de la Ley 39/2015). Actos, que, por tanto, pueden decidir el fondo del asunto, y puede implicar que se den los supuestos previstos en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, pudiendo ser impugnados separadamente de la Resolución de concesión del premio o impugnados conjuntamente con ella.

#### **Quinto.- Respecto a los criterios de adjudicación.**

13.- Especial mención merecen los criterios de adjudicación a que atenderá el Jurado para la concesión del premio.

El artículo 9 del Proyecto de Decreto, referido a los criterios de adjudicación señala:

### **Artículo 9.– Criterios de adjudicación**

1.- *En sus deliberaciones para formular la propuesta de concesión, el Jurado aplicará los siguientes criterios:*

- *Relevancia de la aportación de la persona física o jurídica o, en su caso, de la iniciativa en el desarrollo humano de las comunidades implicadas.*

- *Prolongación y consolidación del trabajo realizado por la persona física o jurídica propuesta o, en su caso, de la iniciativa.*

- *Alcance sensibilizador de la persona física o jurídica o, en su caso, de la iniciativa en la sociedad vasca y, en su caso, internacional.*

2.- *Los criterios serán interpretados por el Jurado en función de los principios orientadores de la política de cooperación establecidos en el artículo 3 de la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de cooperación para el desarrollo.*

3.- *Como regla general, el Jurado propondrá la concesión del Premio a una única de las candidaturas presentadas. No obstante, el Jurado podrá también, con carácter excepcional, proponer*

a) *Conceder el Premio, ex aequo, a más de una candidatura, debiendo motivar expresamente las razones especiales que le inclinan a ello. En este caso, la dotación económica del Premio se repartirá a partes iguales entre las candidaturas premiadas.*

b) *Declarar desierto el Premio, en el caso de que no concurran, a su juicio, candidaturas que acrediten méritos suficientes.”*

Cabe observar que el anterior artículo 9, referido a los criterios de adjudicación, introduce un apartado 3 con incidencia en el propio procedimiento, puesto que se trata de la propuesta de concesión del premio. Se trata de una regulación confusa que entremezcla cuestiones que debieran tratarse por separado.

Es evidente la amplia discrecionalidad de la Administración en el diseño del premio y sus requisitos. Sin embargo, no pueden obviarse los límites previsto en el Decreto legislativo 1/1997. Sus artículos 49 y 51, establecen,

*“Artículo 49. Principios y limitaciones de la actividad subvencional.*

3.– *La concesión de ayudas y subvenciones se efectuará conforme dispongan las correspondientes normas reguladoras, que deberán asegurar la libre concurrencia de todos aquellos que reúnan los requisitos que establezcan, facilitando el acceso a la misma en un plano de igualdad.*

*Artículo 51. Normas reguladoras, competencia y procedimiento de concesión*

1. Las normas reguladoras de la concesión de las ayudas o subvenciones contendrán como mínimo los siguientes extremos:

...  
c) **Criterios objetivos de adjudicación** de la ayuda o subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.”

El procedimiento general para la concesión de las ayudas o subvenciones será el concurso. A efectos de esta Ley tendrá la consideración de concurso el procedimiento mediante el cual la concesión de las ayudas o subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas atendiendo a los **criterios de valoración previamente fijados en las normas reguladoras**, y adjudicar sólo aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios. ...”

Atendiendo a la amplitud y generalidad con la que se describen los criterios de adjudicación que se contemplan en el artículo 9, sería conveniente la concreción de algún tipo de baremo, parámetro o criterio objetivo a aplicar por el Jurado, aunque sea de forma amplia en aras de la objetividad de los méritos que será objeto de valoración.

Esta misma falta de objetividad y concreción, se vislumbra, igualmente, en algunas de las expresiones empleadas a la hora de relacionar la documentación que los solicitantes han de acompañar a su candidatura conforme a lo dispuesto en los apartados a) y b) del artículo 6.2 del Proyecto de Decreto, al objeto de acreditar la contribución de la persona física o jurídica, o en su caso la iniciativa propuesta, en relación con los avales o adhesiones que, a favor de la candidatura propuesta le haga merecedora del premio, o respecto de relevancia de la aportación, prolongación y consolidación del trabajo realizado, alcance sensibilizador de la persona, etc.

#### **Sexto.- El procedimiento de revocación del premio y reintegro de su cuantía.**

14.- El artículo 14 del proyecto de Decreto se refiere a la revocación del premio y el reintegro de su cuantía. Revocación que conforme al artículo citado se producirá mediante Resolución motivada de la Dirección de la Agencia.

Además, el apartado tercero del artículo 14 citado señala lo siguiente:

*“3.- En caso de que la Resolución de revocación del Premio estime la obligación de reintegrar la cuantía del mismo, deberá procederse de conformidad y en los términos establecidos en el 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, y el Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen general de garantías y reintegros de las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y se establecen los requisitos, régimen y obligaciones de las Entidades Colaboradoras que participan en su gestión.”*

El TR de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en su exposición de motivos, se refiere al procedimiento de reintegro del modo siguiente:

*El reintegro de las subvenciones se corresponde con la correlativa revocación o modificación del acuerdo de concesión mediante la constatación de la existencia de alguna de las causas previstas en la normativa aplicable.*

*No tiene carácter sancionador, puesto que las sanciones se rigen por la normativa específica que se regula por el capítulo III del Título VII. Las cantidades a reintegrar tendrán el carácter de ingreso de derecho público, por lo **que les serán de aplicación los procedimientos y prerrogativas de la Administración para este tipo de ingreso** [...]*

En atención a ello, y conforme a lo señalado en el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, “[...] cuando ejerza potestades administrativas, por atribución directa o delegación, [la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo] se sujetará al derecho público, y, en relación con las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, por las disposiciones referentes a las mismas que le sean de expresa aplicación y, en lo que nos las contradigan, por el derecho privado.”

El artículo 4 de Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen general de garantías y reintegros de las subvenciones, señala lo siguiente:

*“Artículo 4*

*1. En los supuestos en que el beneficiario de una subvención o ayuda con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi no utilice la misma para el destino específico para el que se solicitó y concedió, no realice la actuación que dió origen a la subvención o ayuda ,no justifique su aplicación a los fines determinados para los que se interesó o, en general, incumpla las obligaciones establecidas en el artículo 31-4 de la Ley 1/1991, de 30 de mayo, o en la norma reguladora correspondiente, vendrá obligado a reintegrar la cuantía concedida y percibida más los intereses legales que resultaren de aplicación.*

*2. **El órgano competente para iniciar el procedimiento de reintegro será aquel que dictó el acto administrativo de concesión de la ayuda o subvención.** En todo caso, la resolución declarativa de pérdida del derecho a la subvención o ayuda llevará implícita la obligación de reintegro de las cantidades correspondientes conforme a lo establecido en el párrafo precedente.*

*Este mismo órgano será el competente para tramitar y resolver el expediente de reintegro de conformidad al procedimiento descrito en el artículo siguiente*

El Decreto 95/2010, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, enumera en sus artículos 10 y 11 las funciones del Consejo Rector y de la Dirección de la Agencia refiriéndose a las subvenciones del siguiente modo:

**Artículo 10.– Funciones del Consejo Rector.**

*Son funciones del Consejo Rector de la Agencia:*

[...]

*b) Acordar y proponer al órgano competente la aprobación de las convocatorias de las diferentes ayudas y subvenciones, así como los criterios básicos para su otorgamiento.*

Por su parte, el artículo 11 del Decreto citado se refiere a **la Dirección como el órgano que tiene atribuida la concesión de ayudas y subvenciones en base a los criterios propuestos por el Consejo Rector**, dando cuenta de ello a éste.

En consecuencia, conforme a lo dispuesto en el Decreto 698/1991 citado, la Dirección de la Agencia sería el órgano competente para iniciar el procedimiento de reintegro. Procedimiento enmarcado claramente dentro del ejercicio de las potestades administrativas de la Administración que exige el sometimiento de la Agencia Vasca de Cooperación al derecho público conforme al apartado segundo del artículo 2 de la Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Ello implica que la legalidad del procedimiento de reintegro, que se plantea en el artículo 14 del proyecto de Decreto, dependa del sometimiento de la convocatoria a las disposiciones del TR de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y la Ley General de Subvenciones y Reglamento que la desarrolla (Real Decreto 887/2006 de 21 de julio), en lo que constituya legislación básica y sea conforme a la naturaleza de premio.

## CONCLUSIÓN

15.- En atención a todo lo expuesto, y sin perjuicio de las observaciones expuestas en el cuerpo del presente informe de legalidad, el proyecto de Decreto se informa en su conjunto favorablemente y acorde a la legalidad.

Este es el informe que emito, y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a 8 de abril de 2020.