



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO NORMATIVO

LEHENDAKARITZA	Ref. Tramitagune DNCG_DEC_1764/23_01
INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO, QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROGRAMA GAZTEMUNDU.	

En aplicación de la Instrucción del Director de la Oficina de Control Económico de 31 de marzo de 2023, por la que se establecen medidas transitorias para el ejercicio de control económico normativo para 2023, el desarrollo de la función de control económico normativo se circunscribirá a aspectos sustanciales de la misma. Todo ello en relación con lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (que establece que será, en todo caso, objeto de control económico normativo la regulación que se dicte para el desarrollo de programas subvencionales, así como para sus convocatorias) y concordantes del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, que desarrolla la regulación del ejercicio de dicho control.

En tal sentido, una vez analizada la documentación incorporada al expediente, realizamos las siguientes consideraciones:

1ª.- Tal y como se explica en la parte expositiva de la norma proyectada, en el marco de la Ley 8/1994, de 27 de mayo, de relaciones con las colectividades y centros vascos en el exterior de la CAE, y con el fin de impulsar la participación de los jóvenes en la actividad de las euskal-etxeak, se creó el programa Gaztemundu en el año 2003 (Decreto 316/2003, de 23 de diciembre). El decreto ahora proyectado pretende la actualización del programa para, principalmente, adecuarlo a la normativa subvencional que resulta de aplicación, así como para implantar la tramitación electrónica en su gestión.

2ª.- La documentación aportada se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3ª.- Obra en el expediente memoria de análisis de impacto normativo del proyecto que concluye que *"El contenido del texto proyectado se ajusta sustancialmente a lo establecido por la normativa subvencional estatal y de la Comunidad Autónoma de Euskadi"*, así como informe de legalidad de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno que informa favorablemente el proyecto de decreto. No compartimos totalmente tales

Donostia - San Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tel. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@ej-gv.eus



afirmaciones por lo que indicaremos en algunas de las observaciones incluidas en la 6ª consideración.

4ª.- En relación con lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones, el preámbulo del decreto menciona que las ayudas que se concedan a su amparo se enmarcarán en el correspondiente plan estratégico de subvenciones. La instancia promotora habrá de cerciorarse, con carácter previo a cada una de las convocatorias, de la plena efectividad jurídica del instrumento de planificación correspondiente, atendiendo a las exigencias normativas sobre planificación estratégica, incluida su publicación oficial. Convendría que el horizonte temporal del plan estratégico de subvenciones superara el ejercicio presupuestario respondiendo a una planificación estratégica más amplia y alineada con los objetivos de la legislatura.

5ª.- A los efectos previstos en la Circular nº 6/05, de 15 de diciembre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico, sobre control de los trámites a realizar ante la Unión Europea correspondientes a los programas y/o convocatorias de subvenciones de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la memoria justificativa señala que, teniendo en cuenta la naturaleza de los beneficiarios y de las ayudas a conceder, *se puede concluir que no nos encontramos ante una ayuda de estado, según lo definido en el apartado 1 del artículo 107 del TFUE.*

6ª.- En relación con el contenido del proyecto, las siguientes observaciones y propuestas:

a) Artículo 4: personas destinatarias.

- Se propone eliminar del apartado 1 la referencia a quién presenta las solicitudes, que ya se especifica en artículos posteriores, para determinar con precisión quiénes pueden ser los beneficiarios del programa. Proponemos por ello, la siguiente redacción: *"Podrán ser beneficiarios del programa Gaztemundu las personas jóvenes socias de los centros vascos –euskal etxeak- que reúnan los siguientes requisitos:"*.
- No se incluye entre los requisitos exigidos referencia alguna al no hallarse incurso en las prohibiciones incluidas en el artículo 13.2 –básico- de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), prohibiciones que, si bien pueden ser exceptuadas *en razón de la naturaleza de la subvención*, tal exención ha de establecerse por *su normativa reguladora*, esto es, tendría que ser el propio decreto el que eximiera expresamente de su exigencia a los solicitantes. En su defecto, entendemos que se aplicaría directamente el precepto básico aunque el decreto regulador de la subvención no lo mencione expresamente, por lo que habría que exigir a los solicitantes no hallarse incursos en las prohibiciones establecidas en el artículo 13.2 LGS.
- En relación con lo anterior, no resulta congruente que en el mismo artículo (apartado 2 del artículo 4) se condicione la efectividad de la concesión a la terminación de un procedimiento de reintegro o sancionador, cuando no se

define con claridad si es exigible el requisito de hallarse al corriente en el pago de obligaciones por reintegro de subvenciones.

Es necesario, en consecuencia, revisar la determinación de los requisitos exigibles a los candidatos para incluir o exceptuar expresamente la exigencia de lo previsto en el artículo 13.2 LGS y revisar, en función de ello, la previsión del apartado 2 del artículo.

b) Artículo 5: proponemos denominar el artículo como “procedimiento de selección” por ser más acorde a su contenido, y en el mismo sentido, sustituir la referencia en su apartado 1 a la selección de “candidaturas” por la de selección de “beneficiarios”.

c) Artículo 6. Criterios de valoración. Tal y como ya hemos dicho en ocasiones anteriores, ha de ser la norma reguladora de cada programa la que establezca todas sus características esenciales y, entre ellas, los criterios de valoración, sin que resulte admisible dejar a la convocatoria anual la determinación o compleción de los mismos.

El artículo 51.1 del TRLPOHGVP y el artículo 17.3 LGS establecen cuál ha de ser el contenido mínimo de la norma reguladora de la subvención. En atención a ello, el decreto regulador del programa Gaztemundu debe establecer los criterios objetivos de valoración que se han de aplicar para la selección de los beneficiarios, su ponderación y la puntuación mínima exigible, sin permitir que la convocatoria complete los criterios con otros distintos [artículo 51.1.c) del TRLPOHGVP y artículo 17.3.e) LGS]. Además, la definición de tales objetivos ha de ser clara y precisa, de forma que se garantice el conocimiento de su completa dimensión por parte de los solicitantes, así como su correcta aplicación por la comisión de valoración, sin necesidad de adoptar nuevos criterios interpretativos distintos de los establecidos en la propia norma.

Tal cuestión ya fue objeto de observación en el informe de esta Oficina (de fecha 5 de marzo de 2015) en relación con la entonces proyectada modificación del programa Gaztemundu (*Decreto 38/2015, de 31 de marzo, de modificación del Decreto por el que se regula el programa Gaztemundu*). En tal informe hacíamos referencia al Informe de Legalidad emitido, en relación con el proyecto de Decreto de modificación del Decreto de ayudas a las asociaciones y federaciones de desarrollo rural (de 8 de agosto de 2011), por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, que decía sobre esta cuestión lo siguiente:

“Lo más discutible de este artículo puede derivarse de la previsión incluida en el número 2 del artículo que faculta a la Orden de convocatoria para “establecer nuevos criterios objetivos, siempre que existan circunstancias debidamente justificadas”. Por su parte el artículo 7.6 del proyecto establece que la Orden anual seleccionará los criterios elegidos entre los dispuestos en el Decreto de aprobación de las normas reguladoras de la subvención. Existe, por tanto, una doble posibilidad: la de elegir los criterios aplicables entre los consignados en el Decreto y la de añadir nuevos criterios, en función de las nuevas circunstancias, al efecto de dotar de mayor flexibilidad al régimen de las ayudas.”

El artículo 51.1 del Decreto Legislativo 1/1997, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco establece que las normas reguladoras de la concesión de las ayudas o subvenciones contendrá como mínimo los siguientes extremos:

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

Siguiendo lo dispuesto en el texto transcrito, los criterios de adjudicación deben figurar en la norma reguladora, es decir, en el Decreto por el que se aprueba la norma reguladora de la subvención.

Consideramos que el proyecto de Decreto ha de determinar necesariamente los criterios de adjudicación de la subvención sin que sea posible una especie de “deslegalización en blanco” atribuyendo al órgano inferior la atribución para regular en su integridad una determinada parcela de la normación que está atribuida como tal a la norma reguladora. Si resulta posible, por el contrario, que, estableciéndose en la norma reguladora los criterios generales, éstos sean desarrollados en la propia Orden de convocatoria. Sin embargo, no es ésta la opción elegida por el proyecto de Decreto.

En efecto, la posibilidad otorgada a la Orden de convocatoria para “determinar nuevos criterios siempre que existan circunstancias debidamente justificadas” está desnaturalizando la competencia del Consejo de Gobierno, desde el momento que altera la regulación realizada por este órgano y contraviene, de algún modo, la potestad reglamentaria ejercida por quien la tiene atribuida.

En lo que respecta a la posibilidad de elección por la convocatoria anual de los criterios de adjudicación previamente fijados por la norma reguladora, la respuesta ha de ser similar: se podría llegar también a desnaturalizar por este procedimiento la regulación realizada, alterando la aplicación natural de los criterios consignados en el Decreto. Podría, llegado el caso, optarse por seleccionar sólo 5 de los 20 criterios establecidos, con lo que no se estaría respetando el mandato del Consejo de Gobierno. También es necesario constatar que algunos de los criterios consignados son de obligatoria aplicación por mor de lo establecido en leyes sectoriales, por lo que difícilmente pueden obviarse algunos criterios de obligada aplicación (igualdad, normalización lingüística, etc.).

Se considera que mediante la atribución realizada a la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca por el artículo 6.2 del proyecto para que pondere por sectores los criterios de cuantificación de las ayudas, se está posibilitando el adecuarse a las circunstancias del momento, puesto que sin llegar al extremo de eliminar algunos criterios de adjudicación, se puede primar o restar importancia a cualesquiera de ellos.

Por consiguiente, se considera que debe eliminarse el último inciso del artículo 6.2: “La orden de convocatoria anual podrá establecer nuevos criterios objetivos siempre que existan circunstancias debidamente justificadas”.

También debe eliminarse del artículo 7.6 la siguiente referencia: "los criterios elegidos entre los dispuestos en el artículo 6.1 así como los nuevos que se establezcan en aplicación de los dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo".

Y por lo que se refiere a la exigida "objetividad" [el artículo 51.1.c) TRLPOHGPV se refiere a *criterios objetivos de adjudicación*] con la que han de plasmarse los criterios de valoración seleccionados, debería preverse en la norma reguladora cómo se va a medir *"el grado de participación del solicitante en la vida social del Centro Vasco-Euskal Etxea a la que pertenece"* de forma que garantice un mínimo de objetividad en la apreciación de la concurrencia del criterio y tanto los solicitantes como los miembros de la comisión de valoración conozcan de antemano el completo alcance de cada criterio.

d) Artículo 7. Se establece que los centros vascos - Euskal etxeak tendrán la consideración de entidades colaboradoras en la gestión del programa. De conformidad con lo establecido tanto en el artículo 12 LGS, como en el artículo 52 TRLPOHGPV, las entidades colaboradoras son las que actúan en la gestión del programa *en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención*. El decreto proyectado, sin embargo, no las configura como tales, sino que, por el contrario, las identifica como representantes obligatorios de los solicitantes pues su participación en la gestión del programa es la de actuar en nombre de los candidatos, no de la administración concedente.

Entendemos por ello, que tal representación ha de regularse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas¹, por lo que, además, la

¹ Artículo 5. Representación.

1. Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

2. Las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.

3. Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

4. La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

5. El órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. El documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al registro electrónico de apoderamientos correspondiente tendrá la condición de acreditación a estos efectos.

6. La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

actuación por medio de representante ha de establecerse como un derecho del solicitante y no como obligación.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, que las personas físicas están en principio facultadas pero no obligadas a relacionarse con la Administración por medios electrónicos (artículo 14 Ley 39/2015), salvo que reglamentariamente se establezca como obligación.

Debe revisarse también el contenido del artículo 9 (presentación de candidaturas) previendo la necesaria acreditación del otorgamiento de la representación en los términos establecidos en el artículo 5 de la Ley 39/2015, así como la posibilidad de presentación de solicitudes directamente por los interesados.

Recomendamos, por último, sustituir [artículo 9.4.f)] la referencia a “declaración jurada” por la de “declaración responsable”, que es el término utilizado por la normativa administrativa básica (art. 69 Ley 39/2015).

e) Artículo 10: debe revisarse el contenido del artículo, así como del resto de los artículos del decreto, para adaptarlos a lo dicho en el apartado anterior [letra d)] de este informe.

f) Artículo 12:

- Apartado 2: Se prevé la aprobación de una relación de suplentes para los casos de posibles renunciaciones atendiendo a la puntuación obtenida en la fase de valoración. No se determina, sin embargo, si se tendrá en cuenta el centro vasco del que procede la renuncia para dar en su caso preferencia a los solicitantes del mismo centro de procedencia o no.
- Apartado 5: el cómputo de plazos establecido en el artículo 30 de la Ley 39/2015 es básico por lo que no puede declararse como inhábil el mes de agosto. Debe corregirse.

g) Artículo 13: la previsión recogida en el apartado 1 (la retirada de los billetes de viaje por el interesado se considera aceptación de la subvención) es incoherente con lo previsto en el artículo 12.4 (el transcurso de 15 días desde la notificación sin renunciar expresamente, se considera también aceptación de la subvención). Debe corregirse lo que proceda.

h) Artículo 14. Compatibilidad. La regla de compatibilidad lo que ha de establecer con claridad no es la posibilidad de participar en otros programas subvencionales

7. Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento.

distintos, sino si la concesión de la subvención es compatible con la concesión de otras ayudas o subvenciones para cubrir la misma actividad o proyecto. Y en este sentido, debe tenerse en cuenta que el programa Gaztemundu cubre todos los costes de participación en el programa por lo que, salvo justificación en contrario, debería declararse la incompatibilidad de la subvención con la percepción de ninguna otra ayuda.

i) Artículo 16:

- Apartado 1: entendemos que la administración responsable del programa no solo puede, sino que debe analizar periódicamente la adecuación de las actuaciones a los objetivos, para fijar las medidas correctoras que puedan proceder. Ello no obstante, no parece que es contenido del decreto regulador del programa, sino que constituye una obligación genérica del órgano concedente (artículo 49.8 TRLPOHGPV) que ha de cumplir en todo caso, por lo que resulta superflua e impropia su inclusión en el decreto.
- Apartado 2: teniendo en cuenta que la actuación subvencionada se desarrolla en Euskadi, no se entiende que la posible verificación del desarrollo de las actuaciones deba desarrollarse en el ámbito territorial de actuación de los centros vascos.

j) Disposición derogatoria: lo que se ha de derogar específicamente es el *Decreto 316/2003, de 23 de diciembre, por el que se regula el programa Gaztemundu* y, si se quiere precisar, advertir que fue posteriormente modificado por el Decreto 38/2015, de 31 de marzo, de modificación del Decreto por el que se regula el programa Gaztemundu.

k) Disposición Final Segunda: la persona titular de la Secretaría General de Unión Europea y Acción Exterior carece de la potestad reglamentaria precisa para dictar disposiciones normativas de carácter general, por lo que ha de suprimirse tal disposición.

7ª En relación con la incidencia económico-presupuestaria del decreto, su aprobación no comporta una directa incidencia presupuestaria, puesto que no se generará un mayor gasto como consecuencia de la mera entrada en vigor del mismo. Serán las resoluciones que efectúen las correspondientes convocatorias anuales, las que conllevarán un gasto que deberá ser financiado con las partidas presupuestarias correspondientes, y a cuyos efectos las mismas deberán contar con crédito adecuado y suficiente para la cobertura de su coste.

No obstante, como ya se ha indicado desde esta Oficina de Control Económico con ocasión del informe de convocatorias instrumentadas mediante decretos intemporales, la memoria económica incorporada al expediente ha de incluir, al menos estimativamente, una previsión de costes y de objetivos, sin perjuicio de que los mismos se concreten en el momento de elaborar las convocatorias correspondientes al ejercicio de que se trate.

La memoria de evaluación e impacto del expediente contiene un apartado específico que analiza el impacto económico y presupuestario del proyecto en el que se recoge información sobre los gastos ocasionados en ejecución del programa desde su implantación, así como información en relación con la adecuación de la cuantía que se viene destinando a la financiación de la convocatoria en relación con los objetivos pretendidos.

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar en relación con el proyecto examinado, se emite el presente informe confiando en que se atiendan las observaciones formuladas.