

**Expediente:** 8/2004

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se establece el régimen general para la concesión de becas de formación de la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos.

**Dictamen:** 13/2004, de 29 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 29 de marzo de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Formulación de la consulta y contenido del expediente**

El día 23 de febrero de 2004 ha tenido entrada en este Consejo escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establece el régimen general para la concesión de becas de formación de la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 9 de febrero de 2004.

El expediente está integrado por los siguientes documentos:

- a) Anteproyecto de Decreto Foral por el que se establece el régimen general para la concesión de becas de formación de la

Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos.

- b) Remisión del anteproyecto de Decreto Foral a la Dirección General de Función Pública, a la Dirección General de Presidencia y a las Secretarías Técnicas de los Departamentos del Gobierno de Navarra.
- c) Observaciones al anteproyecto efectuadas por el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Turismo.
- d) Observaciones al anteproyecto realizadas por el Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana.
- e) Informe elaborado por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de la Dirección General de Presidencia.
- f) Informe elaborado por el Departamento de Salud.
- g) Observaciones al anteproyecto llevadas a cabo por el Departamento de Economía y Hacienda.
- h) Observaciones al anteproyecto efectuadas por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- i) Consideraciones al anteproyecto realizadas por el Departamento de Agricultura y Ganadería.
- j) Informe jurídico elaborado por el Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas de Navarra del Instituto Navarro de Administración Pública en relación con el proyecto definitivo de Decreto Foral por el que se establece el régimen general para la concesión de becas de formación de la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos.
- k) Informe elaborado por el Servicio de Ordenación de la Función Pública de la Dirección General de Función Pública.

- l) Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establece el régimen general para la concesión de becas de formación de la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos.
- m) Propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se establece el régimen general para la concesión de becas de formación de la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos.
- n) Dos ejemplares del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen de este Consejo.

La documentación remitida se ajusta sustancialmente a lo prevenido en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

Dada la naturaleza de ayuda pública que presentan las becas -y así lo recuerda la exposición que precede al texto articulado de la norma en examen- la disposición general que estamos valorando debe encuadrarse necesariamente en el ámbito de la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, por la que se regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral y de sus Organismos Autónomos (en adelante, LFS).

El artículo 16.1.f) de la LFCN establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dictan en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones. El proyecto de Reglamento en examen se dicta en desarrollo de la Ley Foral 8/1997; por tanto, resulta evidente el carácter preceptivo de este dictamen.

## II.2ª. Marco jurídico

La regulación de la concesión de becas de formación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos que contempla el proyecto de Reglamento se enmarca dentro del régimen general de concesión, gestión y control de las subvenciones otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra contenido en la LFS El artículo 2, a) de esta Ley Foral considera subvención *toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público*. De ahí que el primer referente normativo - con el que, por otra parte, se deberá cotejar el Reglamento estudiado- sea la Ley Foral de Subvenciones de 1997. Debe hacerse notar, igualmente, la publicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre de 2003, General de Subvenciones (BOE 18 -XI-2003), norma cuyo contenido en parte constituye legislación básica, si bien hay que subrayar que *la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta ley se llevará a cabo con respeto a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* (disposición vigésima primera de la Ley 38/2003).

Además deberán tenerse en cuenta las siguientes leyes generales: 1. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. 2. El Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, cuyo texto refundido fue aprobado mediante Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto. 3. La Ley de Propiedad Intelectual contenida en el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, con las modificaciones introducidas por la Ley 5/1998, de 6 de marzo, sobre protección jurídica de las bases de datos. 4. Y, finalmente, la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Régimen Jurídico de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad. Las dos Leyes últimamente citadas constituyen un referente necesario en orden a la previsión normativa contenida en el artículo 18 del texto examinado respecto de las propiedades intelectual e industrial.

### **II.3ª. Tramitación, habilitación y rango de la norma proyectada**

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, sobre Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

Con reiteración se ha puesto de manifiesto por este Consejo que, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad.

El anteproyecto de Decreto Foral ha sido elaborado por el Servicio de Modernización y Estudios de Administraciones Públicas de Navarra del Instituto Navarro de Administración Pública. El texto inicial se sometió a informe de las Secretarías Técnicas de los once Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, de la Dirección General de la

Presidencia (cuyo Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emitió el correspondiente informe) y de la Dirección General de la Función Pública. Una buena parte de las observaciones formuladas –algunas de gran contenido jurídico, otras puramente literarias- han sido atendidas e incorporadas al texto normativo.

En otro orden de cosas, el apartado 1 del artículo 23 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con la Ley Foral 23/1983, corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria (apartado 1 del artículo 4) y sus disposiciones reglamentarias adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º). El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta, por tanto, en uso de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, y el rango de la norma es el adecuado.

#### **II.4ª. Examen del proyecto de Decreto Foral**

##### ***A) Justificación***

La justificación de la norma viene contenida en la exposición que precede al texto articulado: ante el hecho indubitado de una pluralidad de convocatorias de becas de formación, cuya única fuente de regulación jurídico-administrativa ha consistido en las bases específicas de cada concreta convocatoria, y, por tanto, la ausencia de un marco jurídico común a todas estas becas de formación en el ámbito de la actividad administrativa de los Departamentos y Organismos Autónomos -se lee en el preámbulo-, el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, ha acordado la aprobación de una normativa general aplicable a la concesión de todas ellas. Por su naturaleza de ayuda pública otorgada con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra esta disposición general aplicable a las becas de formación ha de encuadrarse necesariamente en el marco de la Ley Foral de Subvenciones de 1997. No obstante -finaliza-, esta singular relación del beneficiario con la Administración que origina la beca demanda la atención normativa de extremos que no están contemplados en la Ley Foral citada: así, la duración de la beca, su cuantía, la existencia de

una tutoría, la determinación de la propiedad de los estudios realizados, la responsabilidad de las Administraciones, la relación jurídico-administrativa no laboral de la beca, etc. Todos ellos, y otros, han sido recogidos en el proyecto de Decreto Foral en estudio.

### **B) Estructura y contenido**

El proyecto consta de un preámbulo, veintidós artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1 determina el objeto del proyecto de Decreto Foral y define qué deba entenderse por “beca de formación”. Esta norma reglamentaria pretende ordenar el régimen general de las becas de formación que otorguen tanto la Administración de la Comunidad Foral, como sus Organismos Autónomos, cuando tal formación se lleva a cabo en dependencias o establecimientos de la propia Administración, dejando el régimen particular de cada beca a las correspondientes bases reguladoras de las convocatorias que lleven a cabo los órganos competentes. La expresión “beca de formación” entronca con la idea de “ayuda pública de carácter económico”, lo que conduce al concepto de subvención. La beca es de *formación* y, por tanto, no está destinada a labores de investigación, actividad esta última contemplada en el reciente Real Decreto 1326/2003, de 24 de octubre.

El artículo 2 determina los requisitos de los beneficiarios en consonancia con el artículo 7.1 de la LFS.

El artículo 3 regula la duración de las becas, 12 meses, contemplando la posibilidad de que el órgano competente pueda prorrogarlas hasta un máximo total de tres años incluido el periodo inicial.

En el artículo 4 precisa la competencia para la concesión de las becas, de conformidad con el artículo 5.1 de la LFS.

Los principios de publicidad, concurrencia, objetividad, mérito y capacidad deberán presidir la concesión de las becas, según el artículo 5,

ajustándose esta norma al artículo 3 de la LFS y al resto de nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 6 se ocupa de las bases reguladoras de la convocatoria, cuyo contenido mínimo se acomoda al artículo 7.1 de la LFS. Cabe destacar que la comprobación de los requisitos y la evaluación de los méritos alegados corresponde a un órgano colegiado, denominado “Comisión Evaluadora”, que elabora una propuesta de resolución, vinculante para el órgano competente, acerca de los solicitantes de las becas seleccionados, todo ello en desarrollo de los artículos 5.3 y 7.1, f) de la LFS. Dicha Comisión estará compuesta, al menos, por tres personas vinculadas a la gestión de la beca de formación, que cuenten con titulación igual o superior a la exigida para la ayuda, aun cuando no sea de la misma profesión que la requerida.

En el artículo 7 se contienen previsiones normativas respecto de la presentación de solicitudes, en consonancia con lo contenido en el artículo 9 de la LFS. El artículo 7, en su número 3, ofrece una novedad cuando señala que *si la solicitud presentada en plazo no reuniera los requisitos indicados en los números anteriores, el órgano competente requerirá al interesado para que la subsane en el plazo máximo de diez días hábiles, indicándole que de no hacerlo así se le tendrá por desistido y se dictará la resolución de archivo del expediente, que le será notificada*. Esta redacción se ajusta a lo dispuesto en el artículo 71.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, puesto que, de una parte, el plazo que la ley estatal otorga para subsanar la solicitud es de diez días y, de otra, la desestimación de la petición requiere que se dicte una resolución expresa al efecto, como acertadamente señala en su informe el Director del Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas de Navarra del Instituto Navarro de Administración Pública. El apartado 3, párrafo 2º y el apartado 4 de este mismo artículo incorporan dos aclaraciones de interés: la primera, que no cabrá subsanación cuando no se presenten los documentos referidos a méritos establecidos en la convocatoria; y la segunda, que la presentación de la solicitud para optar a las becas de formación implicará la aceptación por el solicitante de las bases por las que se rige la convocatoria.



El artículo 8 atiende a la evaluación de las solicitudes, de conformidad con lo indicado en el artículo 10 de la LFS.

El artículo 9 enumera los informes que deben figurar en el expediente administrativo de concesión de las becas: el de la unidad gestora, el relativo a la adecuación a derecho de la propuesta de resolución y el de la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda, en los casos en que ésta sea preceptiva y en la forma en que se prevea en virtud de la normativa aplicable.

El artículo 10 se ocupa de la resolución administrativa de concesión de las becas, atendiendo a los dictados del artículo 11 de la LFS. El artículo siguiente -el 11- se refiere a la notificación de la resolución y a la desestimación de las solicitudes por transcurso máximo para la notificación, siguiendo lo previsto tanto en los artículos 12 y 13 de la LFS, como de los artículos 43 y 58 de la Ley 30/1992.

En el artículo 12 se contienen normas relativas al inicio de las actividades y a la renuncia de las becas. Será, precisamente, el momento de inicio de las actividades en el que el beneficiario de la ayuda que sea contribuyente de la Hacienda Pública de Navarra deba aportar una certificación acreditativa de que se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias, en aplicación del artículo 8.2, e) de la LFS.

El artículo 13, bajo el rótulo “*Actividades*”, contiene una serie de previsiones sobre el lugar donde se deben llevar a cabo las mismas, la dedicación máxima a esas tareas, días de descanso que deberán disfrutar los becarios y circunstancias que pueden provocar la suspensión del ejercicio de la beca de formación y sus efectos.

El artículo 14 incorpora una figura muy adecuada al perfil de estas ayudas, la *tutoría*, que, como es lógico no aparece contemplada en la LFS, ni merece tacha alguna de legalidad.

El artículo 15 contiene los aspectos relativos a la dotación económica, precisándose en el apartado 4 que *la cantidad que se abone a los becarios no tendrá carácter de salario o retribución, sino de ayuda económica pública.*

Las incompatibilidades están previstas en el artículo 16, ajustándose a los criterios del artículo 16 de la LFS. El artículo 17 afirma la inexistencia de relación laboral o administrativa en los términos siguientes: *El disfrute de las becas y la condición de becario no suponen prestación de servicios, ni relación laboral, administrativa o estatutaria u otros derechos análogos con o frente a la Administración de la Comunidad Foral o sus Organismos Autónomos.* La redacción de este primer apartado se podría mejorar en la parte que se refiere a “otros derechos análogos”.

El artículo 18, bajo el rótulo *Propiedades intelectual e industrial*, conforma una norma de remisión a las leyes especiales correspondientes, con el añadido de la *no renuncia de la Administración Pública a los documentos, estudios, investigaciones, trabajos, derechos, resultados científicos y posibles invenciones que le puedan corresponder.*

Las obligaciones generales de los becarios se contienen en el artículo 19. A las indicadas en el artículo 8.2 de la LFS, se añaden otras específicas derivadas de la particular naturaleza de la relación becaria.

El artículo 20, de conformidad con el artículo 21 de la LFS, establece el régimen jurídico derivado de los incumplimientos del beneficiario.

En el artículo 21 se indica que los becarios tendrán derecho a percibir las mismas indemnizaciones que los funcionarios públicos por los gastos realizados en función del servicio y por la realización de viajes. Se reconoce, también, en este precepto el derecho de los becarios a ser indemnizados por las lesiones o daños recibidos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor; ello no es sino manifestación del principio de responsabilidad patrimonial de la Administración (artículos 106.2 CE y 139 y siguientes de la Ley 30/1992). El artículo siguiente -el 22- contempla la responsabilidad de la Administración por los becarios derivada de los daños causados a terceros en su actividad

de formación; ello sin perjuicio de que la propia Administración pueda dirigirse contra los becarios siempre que hubieren incurrido en dolo, culpa o negligencia graves.

La disposición adicional primera declara el carácter supletorio de la Ley 8/1997, de 9 de junio, en todo lo que sea de aplicación en razón de la naturaleza de las becas de formación; la segunda faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para modificar o actualizar las cuantías fijadas en el número 1 del artículo 15 de este proyecto de Decreto Foral.

La disposición transitoria señala que las becas de formación convocadas o concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de este proyecto de Decreto Foral *continuarán rigiéndose por lo establecido en sus respectivas normas, convocatorias o, en su caso, convenios de colaboración hasta su finalización.*

Las dos disposiciones finales de la norma contienen, la primera, la derogación de las de igual o inferior rango que se opongan a la misma; y, la segunda, la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Nada que objetar a las disposiciones adicionales, transitoria y finales.

### **C) Recapitulación**

El proyecto de Decreto Foral examinado, dentro del marco normativo diseñado en la Ley 8/1987, de 9 de junio, reguladora del régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, contempla un supuesto concreto y particular de ayuda o subvención, las llamadas “becas de formación”. Todos los preceptos de la norma estudiada o bien tienen apoyo expreso en la Ley citada o suponen desarrollos particulares que no la contradicen, por lo que este proyecto no ofrece tacha alguna desde el punto de vista de su legalidad. De otro lado el procedimiento seguido en la elaboración de la norma ha mejorado

sustancialmente el texto original, no sólo desde el punto de vista literario, sino también desde su concordancia con el ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se establece el régimen general para la concesión de becas de formación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos se considera conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.