



Ref. 3096

**INFORME DE SECRETARIA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE BECAS DE AUXILIARES DE CONVERSACIÓN EN LENGUAS EXTRANJERAS.**

A solicitud de la Dirección General de Innovación y Formación Profesional, dentro del procedimiento iniciado para la aprobación del proyecto de orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establecen las bases reguladoras de becas auxiliares de conversación en lenguas extranjeras, se emite el presente

**INFORME**

**I. Competencia para emitir el presente informe y tipo de reglamento.**

De acuerdo con lo dispuesto al artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, es preceptiva la emisión de informe sobre el citado proyecto por esta Secretaría General Técnica, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas.

El proyecto de orden objeto de este informe tiene por objeto la regulación de unas bases reguladoras, en consecuencia le es de aplicación, además de lo previsto en en los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, y en los artículos 47 a 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Así mismo, debe ajustarse a lo exigido en el artículo 11 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (en adelante LSA).

**II. Antecedentes:**

De acuerdo con lo exigido en el artículo 5 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Educación, Cultura y Deporte para el periodo 2020-2023, aprobado mediante Orden de 28 de octubre de 2019, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, prevé como línea de subvención 5 de la Dirección General de Innovación y Formación Profesional las becas de auxiliares de conversación en lenguas extranjeras. Esto supone una novedad en cuanto a la línea estratégica contenida en el Plan precedente, que contemplaba becas de auxiliares de conversación de lengua extranjera en el marco del convenio con el Ministerio de Educación. En cuanto a las bases que regulan, aún hoy, este tipo de ayuda, hay que ceñirse a la Orden ECD/312/2016, de 12 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de innovación, equidad y participación educativa quien, en su artículo 2.1 contempla las diferentes líneas de subvención en materia de innovación, equidad e inclusión, incluyéndose en el apartado n) las ayudas que nos ocupan, y estableciendo el Capítulo XIII, en los artículos 112 a 119, las disposiciones específicas, aplicables a esta concreta línea de ayudas, en el marco de un convenio con el Ministerio de Educación.



En la actualidad, el plan estratégico de subvenciones para el periodo actual ya no contempla las ayudas ligadas a un convenio con el Estado, lo que, se entiende, es el motivo principal que justifica unas nuevas bases para este tipo de ayudas. Sin embargo, este punto no queda del todo aclarado en la parte expositiva de la norma ni en la documentación que acompaña al expediente de la misma. Tampoco se justifica la necesidad de desligar esta concreta línea de ayuda de la regulación general establecida para el resto de líneas de subvención en materia de innovación, equidad e inclusión, dentro de la Orden ECD/312/2016.

### III. Procedimiento de elaboración y tramitación:

En relación con el procedimiento de elaboración del proyecto de orden, consta entre la documentación remitida el proyecto de orden y el índice del expediente electrónico generado por la herramienta BENT en el que constan los documentos que se han añadido como parte del expediente electrónico que, una vez consultado, se informa lo siguiente sobre los trámites impulsados en su elaboración:

En primer lugar, consta la Orden de 2 de marzo de 2020, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de para la elaboración del proyecto de orden que nos ocupa. En este documento se encomienda el impulso del proyecto normativo exclusivamente a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional. Así mismo, se acuerda someter el proyecto de orden al trámite de información pública, además del de audiencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.2 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El expediente remitido contempla la realización del trámite de consulta pública exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, existiendo certificado del Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 4 de marzo de 2020, en el que se acredita la práctica de este trámite del 11 al 28 de febrero de ese año, sin que se recibieran aportaciones al respecto.

Atendiendo a las exigencias del artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, el proyecto normativo se acompaña de una memoria justificativa, de 4 de marzo de 2020, suscrita por el Director General de Innovación y Formación Profesional, en la que se justifica la necesidad de emitir la norma pretendida, si bien debe tenerse en cuenta lo indicado en el apartado I de este informe. Dicha memoria analiza la inserción de la norma en el tráfico jurídico y los efectos de la misma, produciéndose éstos en dos sentidos, por un lado, conseguir, en al menos una lengua extranjera, que el alumnado adquiera competencia comunicativa básica para expresar y comprender mensajes sencillos, así como, comprender y expresarse en una o más lenguas de forma apropiada en Educación Secundaria. Por otro lado, se busca que los becarios auxiliares puedan perfeccionar nuestro idioma y cultura de la Comunidad Autónoma. De todo ello se traduce un impacto social positivo. Se analiza también en la memoria referida el impacto de género y orientación sexual, expresión e identidad de género, negándose que con la norma referida se den medidas de discriminación positiva en este ámbito puesto que no existe afección ni distinción alguna por razón de género. Por último, en cuanto a la discapacidad, se obtiene una conclusión similar



a la existente por razón de género, negándose la afección en este ámbito de la norma pretendida.

Se incorpora al expediente remitido, como un documento diferenciado de la memoria justificativa, una memoria económica del Director General de Innovación y Formación Profesional, de 4 de marzo de 2020, en la que se expone que la cuantía económica que corresponda a cada convocatoria será determinada, en cada caso, según las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio económico, sufragándose con cargo a fondos propios del presupuesto autonómico. Se indica en esta memoria de manera indirecta que las convocatorias tendrán carácter plurianual.

Consta la publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, de la documentación correspondiente al proyecto de orden, en los términos previstos en el artículo 15.1.d) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, referente a la información de relevancia jurídica, concretamente, los proyectos de disposiciones reglamentarias.

El Boletín Oficial de Aragón de 18 de marzo de 2020 se publicó el anuncio del Director General de Innovación y Formación Profesional, por el que se ordenó someter a información pública el proyecto de orden. Así mismo, se otorgó trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones más representativas. Se echa en falta en la memoria justificativa la explicación, ya que entra a desgranar el procedimiento a seguir, de cuáles son esas asociaciones más representativas a las que se ha dado audiencia y por qué.

No se incorpora al expediente el informe del Consejo Escolar de Aragón. Según consta en el expediente, con fecha 10 de marzo de 2020 se solicita informe del texto normativo a ese órgano. No obstante, según se hace constar en el Informe, de 30 de noviembre de 2020, del Director General de Innovación y Formación Profesional, a consecuencia de la declaración del Estado de Alarma derivado de la pandemia de COVID-19, el órgano consultivo no pudo desarrollar sus funciones de modo ordinario, si bien comunicó, de manera informal, a esa dirección general observaciones al proyecto normativo con fecha de 28 de abril de 2020. A este respecto, debe informarse que es la Dirección General a la que se encomienda la tramitación de la norma la que en su memoria justificativa considera necesaria la emisión de este informe, fundado en el artículo 16.1 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón, regulador de los informes que preceptivamente deberá emitir el Consejo Escolar. Si el informe es preceptivo, y fundado en el punto a) del artículo 16.1, cabría entender que lo es, este informe debiera constar en el expediente. Además, a esta Secretaría General Técnica le consta que en los últimos meses el Consejo Escolar de Aragón ya ha retomado su funcionamiento ordinario, por ello se propone como alternativa que se solicite por la Dirección General a la secretaría del Consejo Escolar de Aragón la emisión de un certificado sobre el contenido del acuerdo adoptado y comunicado informalmente meses atrás. De este modo, se subsanaría la falta del informe preceptivo en el expediente y se daría contexto al informe de la Dirección General de Innovación y Formación Profesional en el que se aceptan las alegaciones acordadas en el seno del Consejo Escolar, cabe entender, antes del 28 de abril de 2020.

Si bien es cierto que no se recoge expresamente en el Informe de la Dirección General de Innovación y Formación Profesional de 30 de noviembre de 2020, por el título de éste y porque no constan en el expediente electrónico al que esta Secretaría General



Técnica ha tenido acceso, cabe deducir que no se han presentado alegaciones ni durante el trámite de información pública, ni por parte de las cuatro asociaciones a las que se dio trámite de audiencia.

Tras la emisión de este informe, el proyecto de orden deberá ser sometido a informe de la Intervención Delegada, en los términos exigidos en el artículo 11.3 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón. Así mismo, en aplicación de este mismo precepto legal, deberá solicitarse informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Se recuerda que deberá seguir dándose cumplimiento a la exigencia de publicidad activa del proyecto hasta su aprobación, en los términos establecidos en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA N° 68, de 10 de abril de 2015). La publicación en el portal web Transparencia de Aragón deberá solicitarse por la Dirección General a través de la Unidad de Transparencia de este departamento.

#### IV. **Contenido material del proyecto:**

##### Respecto al contenido de la parte expositiva del proyecto:

En la parte expositiva, el segundo párrafo requiere de un verbo que de sentido a lo expuesto en el mismo. Por otro lado, debería hacerse en la misma referencia al Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

Se considera necesaria la referencia expresa a la línea de subvención de la que se trata dentro del Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento por cuestiones de transparencia y seguridad jurídica. Debería expresarse su inclusión en el plan como la línea de subvención 5 "Becas de auxiliares de conversación en lenguas extranjeras", dentro del Objetivo Estratégico 1 de las líneas gestionadas por la Dirección General de Innovación y Formación Profesional, dentro del programa 423.1 Innovación y Participación, así como el hecho de que, en la ficha correspondiente del Plan, la 3.1.1.1.5, consta expresamente la previsión del régimen de concesión directa, dado que éste es contenido mínimo del plan exigido como tal en el artículo 6.2.e) LSA. Tampoco sobra en la exposición de motivos de la orden una referencia a las áreas de competencia afectadas y los objetivos y efectos que se pretenden con la línea de subvención que se regula en el proyecto de orden. Estas referencias a lo previsto en el Plan Estratégico de Subvenciones hubieran enriquecido también la Memoria Justificativa y hubiera ayudado a explicar las bases en las que se fundará la futura convocatoria.

Por otro lado, se echa en falta también, como se ha avanzado, mayor concreción en la referencia a la convocatoria anual que realiza en Ministerio de Educación y Formación Profesional para la selección de auxiliares de conversación en lengua extranjera, así como una referencia a cómo se instrumenta la relación jurídica entre esa convocatoria y la línea de subvención cuyas bases reguladoras se está regulando en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.



Finalmente, se propone una revisión de la fórmula de engarce que, en lugar de reiterar los preceptos ya citados en la exposición de motivos, refiera los informes preceptivos a los que las bases han de ajustarse, en especial el de la Intervención y el de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Insistimos en que, una vez aprobado el Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, es en éste en el que ha de fundarse la competencia del consejero.

#### Respecto al contenido de la parte dispositiva del proyecto:

Antes de iniciar el análisis de algunos de los preceptos contenidos en el proyecto, debemos proponer una revisión del orden de éstos, así como que su contenido se complete o desarrolle más, según los casos. Su aconseja establecer el orden de los artículos teniendo en cuenta el orden cronológico en el que se instruyen las distintas fases de los procedimientos que se van a tramitar o pudieran tramitarse, de proceder, conforme a lo previsto en la legislación. Se facilitará así la comprensión de la norma, haciéndola más accesible a solicitantes, beneficiarios y gestores. En este sentido se propone una regulación en la que se distinga claramente entre:

- La convocatoria hasta su resolución definitiva.
- Justificación por los beneficiarios.
- Procedimiento de pago por la Administración.
- Régimen de control y seguimiento.

Entrando ya en el análisis del contenido normativo del proyecto:

- No existe una referencia en las bases propuestas al régimen de concesión de estas ayudas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.1.e) de la Ley 8/2015, contemplando la ficha 3.1.1.1.5 del Plan Estratégico, para esta concreta línea de subvención, el régimen de concesión directa. Tampoco éste trámite se ha justificado ni en la memoria ni en la exposición de motivos. Se recuerda que la LSA sólo prevé, en su artículo 14.5, tres casos en los que la concesión de la subvención podrá ser directa: subvenciones nominativas previstas expresamente en la Ley de Presupuestos vigente en cada ejercicio –que no es el caso-, que así esté previsto en una norma de rango legal –se desconoce ante la falta de justificación suficiente si éste es el caso- o “*Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario*”. Debemos subrayar el literal del precepto cuando indica “con carácter excepcional” y hacer referencia a que las razones que han de motivar esa excepcionalidad deben acreditarse.

- En el artículo 4.2 se condiciona la determinación del importe de las subvenciones a su establecimiento por el Ministerio competente en materia de educación no universitaria, en la convocatoria de selección de auxiliares de conversación, o bien mediante el departamento. En primer lugar, se aconseja especificar, como se hace en otros apartados, que se trata del departamento competente en materia de educación no universitaria. Por otro lado, no deja claro este apartado en qué momento o acto determinaría el departamento esta cuantía, ni si lo haría en defecto de actuación ministerial al respecto, cuestión que, de ser así, debería indicarse.





- Se recomienda hacer una referencia en el artículo 6.2, segundo inciso, a lo dispuesto en el artículo 12. 4, por cuanto permite el mejor entendimiento en cuanto a concepto y lugar en el procedimiento, del acto de nombramiento. Debe aclararse el régimen exigido a los beneficiarios en este punto. Se recuerda que pese a la regulación contenida en la LSA y en la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021, en su disposición adicional segunda, el artículo 95 de la Ley General Tributaria debe primar en su aplicación por ser la norma más específica en la materia, estableciendo el carácter reservado de los datos de obligado tributario. En consecuencia, es preceptiva la autorización expresa del titular de los datos para acceder a los mismos y es por esto que, desde la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad del Conocimiento, a través de las Unidades de Apoyo a la Administración Electrónica y Gobernanza de Datos, recomiendan cláusulas específicas a incluir en las bases reguladoras que se aprueben por los diferentes departamentos. Se recuerda, así mismo, que en el resto de datos el solicitante podrá ejercer el derecho a la oposición que le reconoce el Reglamento General de Protección de Datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en cuyo caso tendrá que presentar la documentación acreditativa de cumplir con los requisitos.

- Debiera regularse un plazo para la justificación, de la lectura de los artículos 7 y 8.1 del proyecto se deduce una regulación incompleta.

- Artículo 10.3: se aconseja revisar la redacción de este precepto pues la expresión “con la mayor antelación posible” puede generar confusión. Por otro lado, en el momento legislativo en el que nos hallamos, desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y tras la entrada en vigor de la reciente Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, no se explica la exigencia al interesado de una triple comunicación a diferentes órganos que, además, pertenecen a un mismo departamento. Dicha comunicación debiera limitarse a una, la que resulte más eficaz desde el punto de vista de la gestión de la convocatoria, y ser la propia Administración la que gestione internamente la comunicación entre sus órganos. Tampoco se considera adecuada la referencia al “procedimiento oportuno”, ya que este procedimiento, de existir y estar regulado, debe referirse expresamente por cuestiones de seguridad jurídica y transparencia.

- Artículo 10.4, debiera terminarse la frase que se contiene en ese apartado, precisando qué condición es a la que se entiende se renuncia en caso de no incorporación en el centro en la fecha adjudicada.

- Sobre el artículo 12:

a) En aras de una más ordenada secuencia de los artículos de la norma y una mejor comprensión de la misma, se recomienda replantear la ubicación del artículo 12, referido al procedimiento y resolución, a un lugar anterior a los artículos referidos a la justificación; pago; revocación, pérdida del derecho a cobro y reintegro, así como responsabilidad y régimen sancionador.

b) Se sugiere hacer referencia en el titulado del artículo 12 al nombramiento del becario, por la trascendencia que tiene tal acto en el procedimiento de ayudas.

c) Este artículo contempla la notificación de la orden de resolución de ayudas mediante publicación en el Boletín Oficial de Aragón así como mediante notificación



individual. Debería precisarse cuál de los dos trámites determinará el cómputo del plazo a efectos de interponer los recursos que procedan.

d) Al hilo de lo dispuesto en ese informe respecto del artículo 6.2, se traslada la duda acerca de si, cuando el apartado 4 del artículo 12 se refiere a que el nombramiento implica la aceptación de las prescripciones de la orden de adjudicación y de la presente orden (se recomienda indicar “las presentes bases” en lugar de la presente orden), en realidad debiera estar refiriéndose a que es la aceptación del nombramiento la que implica tal efecto. Por otro lado, no se dice nada acerca de la aceptación de la beca, que será la consecuencia de la convocatoria y no de estas bases reguladoras.

- En materia de protección de datos, se recuerda que la Dirección General de Innovación y Formación Profesional debe haber dado de alta en el Registro de Actividades de Tratamiento de Datos de Carácter Personal, y tener en cuenta lo exigido por los artículos 11 y 31 de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de garantía de los derechos digitales.

- En la disposición derogatoria única, apartado 2, sería más conveniente indicar que los artículos referidos quedan derogados, en lugar de la expresión empleada *deben entenderse sin vigencia*, que da cierto lugar a la interpretación, cuando esa derogación se entiende debe ser concreta y expresa.

Finalmente, debemos significar, como ya se ha indicado al inicio de este epígrafe, que se echa en falta una regulación más completa o desarrollada del procedimiento de convocatoria y de la tramitación de la misma, en especial de cómo se deberán presentar las solicitudes, en qué plazos, de la valoración de éstas y de la propuesta de resolución. Así mismo, se considera que debiera preverse una mención expresa a si éste procedimiento será de tramitación exclusivamente electrónica o podrán elegir los ciudadanos el modo de presentar su solicitud.

## V. **Adecuación a las Directrices de Técnica Normativa:**

En la elaboración de los proyectos de disposiciones normativas se deben tener en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno.

### i. Estructura y composición.

Se ha comprobado que la estructura de la norma se ajusta, con carácter general, a las directrices de técnica normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 y publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden del Consejero de Presidencia y Justicia de 31 de mayo de 2013, y en tanto que se trata de una disposición reglamentaria de carácter general con vocación reguladora, las disposiciones se han redactado en forma de texto articulado. Conviene no obstante tener en cuenta las siguientes observaciones:

- Debe estarse a lo dispuesto en la directriz 14 respecto a la fórmula aprobatoria, que en caso de reglamentos emanados del consejero deben expresarse mediante la fórmula “acuerdo” o “resuelvo”.



- La composición de los artículos debe sujetarse a lo dispuesto en la directriz 28, de modo que el titulado de los mismos ha de escribirse en cursiva.

ii. Corrección gramatical y ortográfica.

- Se aconseja evitar la expresión *En particular* en el párrafo noveno de la exposición de motivos, cuando se refieren los principios de calidad normativa que se han cumplido, ya que todos deben cumplirse y justificarse, no unos más que otros.
- Artículo 6: se recomienda revisar las sangrías y maquetación de sus distintos apartados.
- En el artículo 6.2, se propone sustituir *así como la ausencia de* por “estar ausente de”, para que tenga sentido la frase desde un punto de vista gramatical.
- Artículo 8, se recomienda sustituir el verbo *efectuar* por otro, para evitar reiteraciones en la misma frase.
- Artículo 12: donde dice *se selección* debiera decir “de selección”.
- En los artículos 4.2 y 8.3 se hace un uso incorrecto de la expresión “en su caso”, dando a entender que existe una alternativa a lo regulado en ambos preceptos, cuando no parece que así sea.

Es cuanto procede informar.

A la fecha de la firma electrónica.

Estela Ferrer González

Secretaria General Técnica