



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 170/2002

(Pleno)

La Laguna, a 13 de noviembre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Becas y Ayudas a los estudios universitarios (EXP. 151/2002 PL)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Por escrito de 25 de octubre de 2002, la Presidencia del Gobierno solicita, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen preceptivo sobre el *Anteproyecto de Ley de Becas y Ayudas a los Estudios Universitarios*, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 24 de octubre de 2002.

El Dictamen ha sido requerido con carácter urgente, en virtud de lo previsto en el art. 20.3 de la citada Ley, motivándose la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo en la necesidad de que la norma "entre en vigor durante el presente curso académico por los beneficios que representa para el estudiantado universitario canario, en cuanto agilizaría la tramitación de ayudas y favorecería la coordinación con la Administración Central del Estado".

2. Aunque formalmente el documento recibido, como se ha expresado, tiene la condición de anteproyecto de ley, este Consejo ha observado reiteradamente, que de acuerdo con lo previsto en el art. 44.1 Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y en el art. 11.1ª.b) LCC, el objeto del Dictamen a recabar en esta materia no debe ser un Anteproyecto de Ley, sino un Proyecto, con las consecuencias inherentes, en relación con el carácter del instrumento a analizar jurídicamente, el ejercicio de la facultad

---

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

de iniciativa legislativa del Gobierno y el cumplimiento de la obligación estatutaria y legalmente establecida, en utilidad del propio órgano gubernativo y, en todo caso, del Parlamento por ser el poder estatutario competente para valorar el cumplimiento de dicha disposición y decidir, en su caso, sobre la procedencia de volver a someter de nuevo el instrumento prenormativo a la consideración del Consejo Consultivo.

3. La elaboración del Anteproyecto de Ley se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias, con la excepción del Informe de legalidad previsto en el art. 44 de la Ley 1/1983 a emitir por el Secretario General Técnico de la Consejería competente (art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias). Sí consta la restante documentación preceptiva: Memoria justificativa del Anteproyecto; Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada; Memoria económica; Informe de la Oficina Presupuestaria; Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto; Certificación del sometimiento del Anteproyecto a la consideración del Consejo Universitario de Canarias, como órgano de asesoramiento y consulta del Gobierno de Canarias en el ejercicio de las competencias de coordinación universitaria; Informe del Consejo Económico y Social y, finalmente, el Informe del Servicio Jurídico.

## II

De conformidad con el Art. 1 del Anteproyecto, la norma tiene por objeto establecer el régimen general de becas y ayudas a los estudios universitarios que el Gobierno de Canarias ofertará en sucesivas convocatorias anuales con cargo a los Presupuestos de la Comunidad.

De conformidad con el art. 32.1 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de enseñanza, en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen, reservándose el Estado las facultades que le atribuye el art. 149.1.1 CE (condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles) y 149.1.30 CE (normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución) y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Como ha señalado la STC 188/2001, de 20 de septiembre (FJ 4), aunque no existe en el art. 27 CE una referencia expresa a un sistema de prestaciones públicas individualizadas en apoyo del derecho de todos los ciudadanos a la educación, las Leyes Orgánicas dictadas en desarrollo de aquel precepto sí contienen regulaciones concretas sobre el sistema de becas o ayudas al estudio.

Así, la derogada Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) estableció la obligación para los poderes públicos de instrumentar una política general de becas.

El art. 6.1.g) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación reconoció el derecho básico de los alumnos a recibir las ayudas precisas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico o sociocultural, pronunciándose en el mismo sentido el art. 66.1 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

Finalmente, el art. 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, precepto de carácter orgánico (Disposición Final cuarta de la Ley) prevé la concesión de becas y ayudas al estudio con el fin de garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, imponiendo al Estado, Comunidades Autónomas y a las propias Universidades la instrumentación de una política de becas (apartado 3).

Este precepto prevé, además, en su apartado 1, el establecimiento de un sistema general de becas por parte del Estado y con cargo a sus presupuestos generales, a cuyo efecto el Gobierno determinará reglamentariamente y con carácter básico el régimen del mismo, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas. A éstas corresponde, conforme al apartado 2, el desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio en colaboración con las Universidades. La regulación reglamentaria estatal es la prevista en el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado, a su vez desarrollado por las Órdenes ministeriales reguladoras de las diferentes convocatorias.

Dentro de este contexto, el ejercicio de la potestad legislativa autonómica, tratándose de becas que se concederán con cargo a los propios presupuestos de la Comunidad Autónoma, se justifica en el mandato que el art. 45. 4 LOU impone con el

fin de garantizar el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación (STC 188/2001, FJ 4).

### III

1. La materia objeto del PL se encuentra actualmente regulada por la Ley 3/1995, de 6 de febrero, de Medidas de apoyo a los Estudios Universitarios, que quedará derogada a la entrada en vigor de la nueva norma.

De conformidad con la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, el objetivo pretendido con la nueva regulación es la superación de los problemas que la aplicación de la norma actualmente vigente ha suscitado, derivados singularmente, de una parte, de su falta de sintonía con las circunstancias reales del actual sistema universitario, que dificulta seriamente que las convocatorias concretas puedan adecuarse satisfactoriamente a las necesidades de los estudiantes y, de otra, del carácter excesivamente reglamentista de la Ley y de las repercusiones negativas generadas por la aplicación de la normativa general sobre ayudas y subvenciones de nuestra Comunidad. A lo que se añaden las repercusiones negativas generadas por la normativa general sobre "ayudas" y "subvenciones", algunas de cuyas previsiones, como señala la Exposición de Motivos del APL, "plenamente justificada en otros ámbitos, resultan posiblemente inadecuadas tratándose de becas al estudio, ya que únicamente contribuyen a dilatar en exceso el procedimiento de concesión y abono de las mismas", lo que explica el contenido del art. 8.1 del APL al establecer que por Decreto del Gobierno se establezca un procedimiento específico a la concesión, abono, verificación y control de las becas y ayudas, sin sujeción al régimen general de ayudas y subvenciones.

Todo ello genera que el Anteproyecto contenga una regulación concisa y básica estableciendo las reglas generales que han de regir el régimen de las becas y ayudas otorgadas por la Comunidad Autónoma y dejando sin concreción normativa gran parte de su régimen jurídico, al establecer que serán fijados cada año por el Gobierno (modalidades y cuantía) y por el Consejero de Educación, en la convocatoria los requisitos generales, académicos y económicos a cumplir por los beneficiarios. Por tal razón, este Consejo Consultivo parte de la premisa de que la habilitación amplia

legislativa a la potestad reglamentaria del Gobierno se verificará de acuerdo con el espíritu de la Ley, en orden a facilitar el acceso de los ciudadanos a los estudios universitarios.

2. El articulado propuesto sugiere las siguientes observaciones:

**- Art. 2.-**

Este precepto asimila correctamente los conceptos de "beca o ayuda", ofreciendo en consecuencia una única definición, por cuanto la "beca" se integra por diversas modalidades de "ayudas" (compensatoria, de desplazamiento, de residencia, etc.). Sin embargo, ello no se armoniza adecuadamente con determinados preceptos del articulado del APL, en el que, al menos nominalmente, se diferencian ambos conceptos. Así, el art. 3.1.a) se refiere exclusivamente a "ayudas" y el art. 3.1.b) y 3.2.a) por el contrario a "becas". El primer párrafo del art. 5 alude solamente a "becas" al igual que la letra b) del mismo art., mientras que los arts. restantes del APL, 6, 7, 8, 9, 10 y 11, así como la Disposición Adicional, equiparan ambos conceptos. La beca, en cualquier caso, supone una ayuda cuyo objeto es la de facilitar el acceso a los estudios, en este caso, universitarios.

Igualmente, considera este Consejo Consultivo que las medidas para remover los obstáculos de orden socio-económico para el acceso a los estudios superiores, se obtienen no sólo mediante una política de "becas" y "ayudas", sino también a través de líneas de "crédito" a los estudiantes, instrumento económico que no se regula expresamente en el APL y que, sin embargo, contempla el art. 45.4 de la L.O. de Universidades, de 21 de diciembre del 2001.

**- Art. 3.1.b).-**

El art. 3.1.b), en armonía con la Exposición de Motivos del APL que configura a las becas y ayudas de la Comunidad Autónoma como complemento al sistema general de ayudas del Estado, establece que las modalidades y cuantías de las becas y ayudas serán fijadas por el Gobierno de Canarias cada año, de acuerdo con las siguientes directrices:

b) Promover la complementariedad de las becas del Gobierno de Canarias con las ofertadas por otras Administraciones Públicas.

El art. 6, por el contrario, establece con carácter general que "las becas y ayudas contempladas en la presente Ley serán incompatibles con cualquier otra por el mismo concepto. Si bien en el segundo apartado del mismo precepto, permite que pueda establecerse un régimen de compatibilidad distinto, cuando así lo aconsejen las circunstancias (...) ello supone un cierto grado de contradicción entre el art. 3.1.b) con el primer apartado del art. 6 del APL, incluso en el caso de que incidan en el "mismo concepto" siempre que este fuese insuficiente, máxime cuando el objeto que persigue el APL es la de regular ayudas o becas con carácter de supletoriedad.

**- Art. 3.2.-**

Se omite en el precepto la regulación de las ayudas para sufragar los precios públicos de los servicios de enseñanza, que podría articularse a través del mecanismo de compensación de su importe a los organismos que dejen de percibirlos.

**- Art. 5.a).-**

Genera confusión e inseguridad jurídica la indeterminación del concepto de vinculación de los beneficiarios con la Comunidad Autónoma, por razón de "identificación de la renta familiar obtenida en Canarias". Si de lo que se trata es de establecer una vinculación otorgaría más certeza y garantía jurídica el criterio de la residencia o de la condición política de canario, en el sentido del art. 4 del EAC.

**- Art. 5.c).-**

La fijación de los requisitos académicos en los términos previstos en este precepto resulta excesivamente amplia e indeterminada, por lo que se debería establecer los requisitos mínimos a efectos de garantizar el principio de seguridad jurídica y de confianza de los solicitantes de las ayudas y becas de que sus peticiones van a ser resueltas de manera equivalente sin alteraciones sustanciales o injustificadas.

**- Art. 9.2.-**

De acuerdo con este precepto, la convocatoria debe fijar los mecanismos de cooperación entre los distintos órganos administrativos que contribuyan a garantizar el control en la adjudicación y aplicación de los fondos, así como los

supuestos en que proceda el reintegro de las cantidades y el procedimiento para el mismo. No obstante, se trata ésta de una materia que excede del ámbito de una concreta convocatoria, teniendo un carácter más general, lo que conllevaría su regulación reglamentaria. De hecho, el art. 8.1 del Anteproyecto habilita a la potestad reglamentaria para regular el procedimiento de concesión, verificación y control de las becas y ayudas, por lo que además no guarda adecuada relación con el mismo.

**- Disposición Adicional.-**

Omite la Disposición Adicional definir en qué consisten las "líneas de colaboración", en materia de ayudas y becas. No se concreta tampoco si se refieren estas "ayudas" y "becas" al estudio universitario objeto del APL o a cualquier otro estudio, al mencionarse únicamente el término "estudio".

Se omite la determinación de los países de África Occidental, cuya proximidad geográfica no justifica "per se" singulares "lazos de unión ni entendimiento".

En cualquier caso, el derecho a la educación y el acceso al sistema público de "becas y ayudas" por los extranjeros, requiere el requisito de la residencia, conforme a la reforma introducida en el art. 9 por la LO 8/2000, lo que supone que para el disfrute de "becas y ayudas" por parte de los extranjeros, será preciso que éstos se encuentren legalmente en territorio nacional.

## C O N C L U S I Ó N

El APL que se dictamina se adecua al Ordenamiento Jurídico de aplicación. No obstante, se formulan diversas observaciones al articulado.