INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROGRAMA BONOS ELKARREKIN

7/2026 IL – DDLCN
DNCG_DEC_4051/24_10

I. INTRODUCCIÓN

La Dirección de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Departamento de Justicia y Derechos Humanos ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de Decreto por el que se regula el Programa Bonos Elkarrekin.

Junto con la solicitud de informe obran en el expediente administrativo:

- La Orden de la consejera de Justicia y Derechos Humanos, por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del Proyecto de Decreto por el que se regula el Programa Bonos Elkarrekin.

- Resultado de la consulta pública previa a través de Irekia, de 27 de julio a 20 de agosto de 2024, incluyendo una opinión formulada por un ciudadano el 19 de agosto de 2024.

- El proyecto de Decreto.

- La Orden de 28 de octubre de 2025, de la consejera de Justicia y Derechos Humanos, por la que se aprueba con carácter previo el Proyecto de Decreto por el que se regula el programa Bonos Elkarrekin.

- El informe jurídico del Departamento de Justicia y Derechos Humanos, de 13 de noviembre de 2025.

- Publicación de la Resolución de 21 de noviembre de 2025, de la directora de Derechos Humanos y Atención a Víctimas, por la que se somete a información pública el proyecto de Decreto por el que se regula el Programa Bonos Elkarrekin (BOPV Nº 233, de 2 de diciembre de 2025).

- El Informe de impacto en función del género, emitido por Emakunde el 18 de noviembre de 2025.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T7SXC-RBHX
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: MIREN ESTIBALIZ ALBIZUA MADARIAGA | 2026/02/02 14:48:41
SINATZAILE / FIRMANTE: XABIER UNANUE ORTEGA | 2026/02/02 14:57:00

- La Memoria de análisis de impacto normativo, de la directora de Derechos Humanos y Atención a Víctimas, de 30 de octubre de 2025.

- El informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística, emitido el 15 de diciembre de 2025.

- Informes de los siguientes departamentos, en los que ninguno formula alegaciones al texto:
    - del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo.
    - del Departamento de Cultura y Política Lingüística de 6 de noviembre de 2025.
    - del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico de 3 de diciembre de 2025.
    - del Departamento de Seguridad de 11 de noviembre de 2025.
    - del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo de 6 de noviembre de 2025.
    - del Departamento de Departamento de Movilidad Sostenible de 7 de noviembre de 2025.
    - del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, de 5 de noviembre de 2025.
    - del Departamento de Ciencia, Universidades e Innovación de 11 de noviembre de 2025.
    - del Departamento de Hacienda y Finanzas de 5 de noviembre de 2025.
    - del Departamento de Salud de 25 de noviembre de 2025.
- La Memoria de Procedimiento de la directora de Derechos Humanos y Atención a Víctimas de 26 de enero de 2026.
- La Memoria Resumen, de la consejera de Justicia y Derechos Humanos, relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el Programa Bonos Elkarrekin.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En relación, ambos, con el artículo 9.1. i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

En particular, de acuerdo con el artículo 11.2.b del citado Decreto 144/2017, corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de informe de legalidad a los proyectos de Decreto relativos a programas

económico-financieros en los que se establezcan ayudas o subvenciones, realizados con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Resulta de aplicación el artículo 5.1.a) de la citada Ley 7/2016 que atribuye al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la consulta sobre proyectos de las disposiciones reglamentarias cuando no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, ya que el Proyecto de Decreto remitido materializa una ayuda dentro de las funciones atribuidas al Departamento, limitándose a establecer unas bases reguladoras generales con vocación de duración indefinida.

II. ANTECEDENTES

a) Antecedentes Normativos

La Memoria Resumen remitida por el Departamento promotor refiere los antecedentes normativos, en cuanto a la creación y regulación del programa de los Bonos Elkarrekin, por el Decreto 110/2014 de 17 de junio[1], como iniciativa que responde al objetivo de sensibilización y participación social, cuya finalidad es la de fomentar e impulsar interacciones entre entidades sin ánimo de lucro, ayuntamientos, centros educativos y diversos agentes sociales, para la dinamización de iniciativas sobre derechos humanos, convivencia local y participación ciudadana.

Asimismo, expone la obligación de dictar un nuevo Decreto, motivada por la entrada en vigor, el 30 de diciembre de 2023, de la La Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones. Norma que, en su Disposición final primera, relativa a la adaptación de las bases reguladoras de vigencia indefinida, en su punto 1, establece que: «*Las bases reguladoras de ayudas y subvenciones de vigencia indefinida deberán adaptarse a lo dispuesto en la presente ley en el plazo de veinticuatro meses a contar desde la entrada en vigor de ésta, transcurrido el cual, sin haberse materializado dicha adaptación, habrán de entenderse derogadas*».

Señala que la finalidad del nuevo Decreto es, además de adaptar las bases reguladoras a la Ley de Subvenciones, la de incorporar mejoras en el procedimiento de gestión del programa para solventar las dificultades detectadas en su aplicación práctica y reforzar su eficacia como instrumento de promoción de la paz, los derechos humanos, la no violencia y los principios democráticos.

b) Fundamento Competencial

[1] Informe de Legalidad DDLCN 43/2014, año 2014 https://www.euskadi.eus/informacion/informes-de-la-viceconsejeria-de-regimen-juridico/web01-s2jusap/es/

Tal y como indica la Memoria de Impacto Normativo remitida por el Departamento promotor, la competencia de la materia que regula el proyecto de Decreto se atribuye a la Comunidad Autónoma de Euskadi en el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco[2].

De conformidad con lo establecido en el artículo 20.1.g) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, corresponde al Departamento de Justicia y Derechos Humano el área de promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos y de la convivencia.

A su vez, el ejercicio de estas funciones corresponde a la Viceconsejería de Derechos Humanos, Memoria y Convivencia y a la Dirección de Derechos Humanos y Atención a Víctimas, de acuerdo con los artículos 14 y 15 del Decreto 326/2024, de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Justicia y Derechos Humanos.

III. LEGALIDAD

1.-Objeto

De acuerdo con el artículo 1 del texto del Proyecto de Decreto, éste tiene por objeto la regulación del Programa Bonos Elkarrekin, una iniciativa de refuerzo adicional en la promoción de la paz, los derechos humanos, la no violencia y los principios democráticos, cuya finalidad principal es multiplicar acciones de colaboración entre la red asociativa y las instituciones públicas orientadas a consolidar una cultura de convivencia y reconciliación.

Tal y como exponen las Memorias Resumen y la de Impacto normativo remitidas por el Departamento promotor, y se recoge en los antecedentes del presente informe, el objeto se corresponde con las competencias y funciones atribuidas en el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en el artículo 20.1 (letras b y g) del Decreto 18/2024, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; y en los artículos 14 y 15 del Decreto 326/2024 por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Justicia y Derechos Humanos. Por lo que no hay duda sobre la legalidad de su objeto.

[2] Artículo 9.2: los *poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia: a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos. b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo. c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica. d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales. e) Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.*

2.- Contenido

El proyecto de Decreto contiene una parte expositiva, 22 artículos, una Disposición Adicional, una Disposición Derogatoria, y dos Disposiciones Finales, así como cuatro Anexos.

La parte expositiva refiere que dos de los principales medios para dinámicas y objetivos de compromiso y acción para los derechos humanos y transformación social, son: la generación y transmisión de conocimiento, y la sensibilización y empoderamiento de la ciudadanía. Se centra en la en la sensibilización a través de la formación y a través de otras vías que incluyen interacciones institucionales y sociales, los medios de comunicación y los recursos audiovisuales.

Así, se establece el programa Bonos Elkarrekin para impulsar interacciones entre entidades sin ánimo de lucro, ayuntamientos, centros educativos y otras instituciones para conseguir los objetivos de sensibilización y participación social, que ofrece, a entidades sin ánimo de lucro relacionadas con las temáticas de paz y convivencia, una aportación económica, denominada «bono». Esa aportación se computa por hora justificada de servicios de formación o dinamización en los ámbitos de educación, convivencia local o participación ciudadana, prestados a centros educativos, ayuntamientos y otras instituciones, en materias específicas como cultura de paz, derechos humanos, solidaridad con las víctimas, reconciliación o resolución de conflictos.

Señala, además, los contenidos a impulsar, relativos a la experiencia educadora en convivencia (aceptación de la limitación de la condición humana, valor positivo, profundización en la conciencia ética personal, en la dignidad humana y de los derechos humanos). Resumiendo, que el Programa pretende multiplicar en la sociedad las acciones de formación y dinamización e impulsar un compromiso socioeducativo transversal.

Finalmente, indica que las convocatorias de subvenciones que se lleven a cabo al amparo del Decreto estarán contempladas en el correspondiente Plan Estratégico de Subvenciones, lo que se ajusta a las observaciones indicadas en la Memoria de análisis normativo sobre la adaptación a Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones (que motiva la modificación del Decreto110/2014).

Se debe indicar que las materias y acciones expuestas se consideran ajustadas al ámbito competencial del Departamento promotor, tal y como se ha indicado en los puntos precedentes, y vienen a adelantar el contenido de la norma resumido en el artículo 1 que define el objeto.

Se observa que, en el proyecto remitido, no hay mención a las posibles diferencias con el Decreto anterior, o a los motivos por los que el Decreto viene a sustituir al anterior, y en concreto a la motivación indicada en las Memorias remitidas por el Departamento promotor de adaptación a la Disposición final primera de la 30 de diciembre de 2023 de la La Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones[3].

El artículo 2 regula las entidades beneficiarias y destinatarias del Programa Bonos Elkarrekin.

Se observa que se refiere a las entidades beneficiarias con tres conceptos diferentes: en el apartado 1, como entidades sin ánimo de lucro; en el apartado 2, como agentes de la sociedad civil organizada, sin ánimo de lucro, relacionados con las temáticas de paz y convivencia; y, en el apartado 4, como una entidad sin ánimo de lucro de la red asociativa vasca.

A fin de evitar problemas interpretativos y el uso de conceptos indeterminados, convendría denominarlas igual, o ajustarse a la nomenclatura del artículo 6.

Respecto de los destinatarios, enumerados en el apartado 3 (los centros educativos en el ámbito de la educación, los ayuntamientos en el marco de la promoción de la convivencia local, otras instituciones interesadas en el campo de la participación ciudadana) convendría una precisión, en cuanto a los centros educativos, sobre si se refiere al ámbito educativo formal o reglado o a cualquier centro educativo en general; aunque, de la lectura de los artículos siguientes, se infiera que son centros escolares por referirse a curso escolar, conjunto de un claustro, o a la asociación de madres y padres.

En su apartado 4 establece, como premisa básica para la activación de las ayudas, que exista un acuerdo entre una entidad beneficiaria y una entidad destinataria para desarrollar una actividad que interese a ambas y que encaje en el marco temático del Programa. Y el apartado 5 desarrolla la parte expositiva del Decreto, precisando que la ayuda consistirá en la concesión de Bonos, definidos como una aportación económica por hora impartida justificada, en actividades de formación o dinamización, que las entidades beneficiarias desarrollarán para las entidades destinatarias, en materias específicas como cultura de paz, derechos humanos, solidaridad con las víctimas y reconciliación o resolución de conflictos. El apartado 6 establece que el importe de los Bonos y el importe mínimo a abonar los destinatarios será determinado en las resoluciones anuales de convocatoria.

[3] En el apartado 23 del Capítulo cuarto de la Resolución 78/2023, de 28 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, señala que en los Decretos la parte expositiva expresará, sucintamente, el fin o finalidades perseguidas, los principios inspiradores y los fundamentos legales o razones que hayan aconsejado su aprobación.

Se considera que sería mejor una ubicación sistemática de los apartados 4 y 5, que no se refieren específicamente a beneficiarios y destinatarios, o bien en un artículo diferenciado, o bien como párrafos del artículo 1.

Asimsmo, el apartado 6 adelanta el contenido del artículo 5, por lo que se considera más adecuado incluirlo en el artículo 5.

El artículo 3 establece las actividades subvencionables, desarrolladas a través de acciones de formación y de dinamización en el ámbito educativo, en el ámbito municipal, y en el ámbito de la participación ciudadana, dejando a la convocatoria anual la determinación detallada de objetivos a cumplir y la población destinataria.

El artículo 4 establece, como requisitos de las actividades, que contengan un compromiso inequívoco con los derechos humanos, la no violencia y los principios democráticos, y que incluyan el «Compromiso Socio-Educativo Gizalegez»[4], estableciendo el número mínimo de participación en cada ámbito y precisiones sobre horario cuando la actividad tiene lugar en centros escolares.

El artículo 5 establece tres líneas de subvención, coincidentes con los ámbitos subvencionables del artículo 3, y regula la constitución de los fondos mediante las aportaciones que anualmente consigne el departamento, y que importe total con el que esté dotado para ese ejercicio se determinará en la Resolución de convocatoria anual, sin que el volumen total de ayudas a conceder en cada convocatoria pueda superar el importe de las dotaciones realizadas a cada fondo.

El artículo 6 desarrolla los requisitos que deben cumplir las entidades beneficiarias del programa, (que en todo caso no deben tener carácter lucrativo), incluyendo también los señalados en el artículo 11 de la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones.

Se debe indicar que utiliza otro concepto denominador diferente de los contenidos en el artículo 2, refiriéndose a entidades de iniciativa social.

Se considera que su ubicación sería más acertada, o bien tras el artículo 2, o bien como apartado dentro del mismo.

El artículo 7 prevé la convocatoria anual de las ayudas mediante resolución de la persona titular de la Dirección competente en materia de derechos humanos, que será publicada en el Boletín Oficial del País Vasco, bien de forma conjunta para todas o algunas de las líneas de subvención o, de forma separada, para cada una de ellas; y establece los conceptos que la resolución de convocatoria

[4] https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_acuerdogizalegez/es_def/adjuntos/Acuerdo_Gizalegez_Akordioa.pdf

debe delimitar,(objeto, importe mínimo y límite máximo subvencionable, lugar forma y plazo de solicitudes y de justificación, órganos competentes para la gestión y resolución).

En principio, debería adecuarse al artículo 9.1 de la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones, que indica que, con carácter general, los consejeros y consejeras y las presidentas o presidentes o directoras o directores de los organismos autónomos son los órganos competentes para aprobar las bases que regularán las subvenciones en sus respectivos ámbitos.

Se observa que no contiene todos los conceptos que establece como contenido mínimo de las bases reguladoras el artículo 9.4. Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones, por lo que convendría, o bien citarlos, o bien una remisión general a la norma reguladora.

El texto de proyecto de Decreto remitido sí contiene los contenidos mínimos exigidos por el citado artículo 9.4 de la ley 20/2023 en el artículo 5 (determiación de la cuantía anual), artículo 8 (los límites cuantitativos), en el artículo 9 (las incompatibilidades cuando concurran con otras subvenciones que el mismo fin pudieran ser otorgadas por cualquier institución pública o entidad privada), en el artículo 14 (el procedimiento de gestión y concesión), en el artículo 15 (la resolución y plazos para resolver), en el artículo 16 sobre las obligaciones de los beneficiarios (en cuanto a facilitar la información requerida por órganos de fiscalización), en el artículo 18 (el pago anticipado, en un 50%), en el artículo 20 (modificación) y el artículo 21 (reintegro).

Respecto del artículo 22, que regula el incumplimiento de los requisitos de otorgamiento y reintegro, se debe señalar que no incluye los criterios de graduación para la cantidad a percibir o reintegrar, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones, tal y como establece el punto m) del artículo 9.4. de la Ley 20/2023, Reguladora del Régimen de Subvenciones.

Como condición para la concesión y el pago se establece, en el artículo 13, el cumplimiento de obligaciones tributarias, de Seguridad Social y en materia de subvenciones públicas.

Los artículos 10 a 12 se refieren a las solicitudes y documentación requerida, que incluye una declaración responsable y la presentación de los dos primeros Anexos del Decreto (artículo 10), Representación en la presentación de solicitudes (artículo 11), y subsanación de defectos en la solicitud presentada (artículo 12), de acuerdo con las normas de procedimiento administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) y las referidas a la tramitación electrónica. **(**Decreto

91/2023, de 20 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos).

El artículo 17 prevé la inspección y control, por el Departamento competente en materia de Derechos Humanos, necesarios para garantizar el cumplimiento de las finalidades perseguidas, permitiendo además las realizadas por la Oficina de Control Económico y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

El artículo 19 regula la documentación justificativa del empleo de la subvención concedida, que incluye los Anexos tercero y cuarto del Decreto.

La Disposición Adicional prevé la posibilidad de la actualización de los anexos mediante la resolución de convocatoria a fin de adecuarlos a las necesidades que surjan en cada ejercicio, con respeto a los principios y disposiciones establecidos en el decreto.

La Disposición Derogatoria deroga el Decreto 110/2014, de 17 de junio, por el que se regula el Programa Bonos Elkarrekin, al que viene a sustituir.

La Disposición Final Primera prevé las normas de aplicación en lo no regulado expresamente por el Decreto, y la Disposición Final Segunda prevé su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

Los cuatro Anexos contienen la documentación normalizada a presentar por las entidades beneficiarias, el primero y, el segundo, en el momento de la solicitud (artículo 10) , y finalmente, el tercero y el cuarto en el momento de la justificaicón (artículo 19).

3. Procedimiento de elaboración y tramitación

Se observa de los documentos remitidos en el expediente administrativo, que en la tramitación del expediente se ha cumplido con los requisitos exigidos por la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General:

- la consulta pública con carácter previo a la redacción de la propuesta del texto, conforme al artículo 11,

- la Orden de inicio, de acuerdo con el artículo 13,

- de conformidad con el artículo 15, la Orden de Aprobación previa, con el texto bilingüe aprobado, incorporando la Memoria del análisis de impacto normativo con el contenido señalados en el artículo 15, informe sobre el impacto en función del género, informe sobre la perspectiva de normalización del uso del euskera, informes en los que no se formulan alegaciones al texto (de los Departamentos de Hacienda y Finanzas, de Economía, Trabajo y Empleo, de Bienestar, Juventud y Reto

Demográfico,de Vivienda y Agenda Urbana, de Turismo, Comercio y Consumo, de Cultura y Política Lingüística, de Movilidad Sostenible, de Ciencia, Universidades e Innovación,de Salud y de Seguridad), y el informe jurídico del Departamento de Justicia y Derechos Humanos.

- la Memoria de Procedimiento de la directora de Derechos Humanos y Atención a Víctimas de 26 de enero de 2026 incluyendo el resultado de los trámites y consultas realizadas.

Por tanto, estando completado el expediente, restan únicamente los informes preceptivos de la Oficina de Control Económico, previsto en el artículo 23 y el presente Informe de legalidad, que se emite conforme al artículo 22.

Asimismo, el Proyecto de Decreto cumple con los mandatos contenidos en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de julio de 2023, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, Publicadas en BOPV nº 149, de 7de agosto de 2023, mediante la Resolución 78/2023, de 28 de julio del Director de Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento.

IV. CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, a juicio de quien suscribe, tomando en consideración las observaciones contenidas en el cuerpo del informe, se informa favorablemente el Proyecto de Decreto, ya que se adecua al ordenamiento jurídico.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.