

S.J.: 21.2025

Se ha recibido en este Servicio Jurídico, una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en relación con el **Proyecto de Orden de la Consejería de Cultura Turismo y Deporte, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones destinadas a la adecuación y mejora de estructuras y espacios deportivo/comunitarios en municipios con una población inferior a 20.000 habitantes, que cuenten con programas de actividad física relacionados con entornos saludables, rutas o circuitos saludables, y con promotores de la actividad física encargados de la gestión y creación de los recursos y del diseño de programas básicos de promoción y activación de la actividad física, para la inclusión de estos en una Red coordinada de promoción de la actividad física en zonas rurales (PAFER), financiado por la Unión Europea – Next Generation EU, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.**

En virtud del artículo 4.1 de la Ley 3/1999 de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, y de la legalidad vigente, se procede a emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se remite por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte el 17 de enero de 2025, solicitud de informe sobre el proyecto arriba referenciado.

SEGUNDO.- La documentación que le acompaña es la siguiente:

- Proyecto de Orden.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 22 de enero de 2025.
- Modelos de formularios en relación con la convocatoria.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 27 de diciembre de 2024.
- Orden 584/2024, de 25 de marzo, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se modifica la Orden 2204/2023, de 30 de noviembre, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones para los años 2024 y 2025, en el sector del deporte.
- Programa de Prescripción de actividad física y ejercicio físico de 23 de diciembre de 2022, editado por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte y la Consejería de Sanidad.
- Resolución de 15 de febrero de 2024, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Deporte de 26 de diciembre de 2023, relativo a la distribución territorial y criterios de reparto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, de 24 de enero de 2025, elaborada por la Dirección General de Deportes.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El proyecto de Orden tiene por objeto, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1, *“aprobar las bases reguladoras por las cuales se regirá la convocatoria de subvenciones promovidas por la consejería competente en materia de Deporte, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a la adecuación y mejora de estructuras y espacios deportivo/comunitarios en municipios que tengan una población de derecho inferior a 20.000 habitantes, que cuenten con programas de actividad física relacionados con entornos saludables, rutas o circuitos saludables, y con promotores de la actividad física encargados de la gestión y creación de los recursos y del diseño de programas básicos de promoción y activación de la actividad física, para la inclusión de estos en una Red coordinada de promoción de la actividad física en zonas rurales (PAFER), conforme a lo establecido en el Capítulo V, Título IV del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”*.

El procedimiento de concesión se canaliza, como indica su artículo 8, a través del régimen de concurrencia competitiva, al amparo de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid y el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

SEGUNDA. - El artículo 26.1.22 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuye a la misma como competencia exclusiva, el fomento del deporte, de conformidad a su vez con lo dispuesto en el artículo 148.1.19 de la Constitución Española.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, le corresponde al titular de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte aprobar las presentes bases reguladoras.

TERCERA.- Respecto a la naturaleza jurídica de las bases reguladoras, como ya se indicó en el Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 24 de agosto de 2012, tienen el carácter de disposición de carácter general. Así se desprende del artículo 9.2 de la LGS al advertir que *“con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión”*; en parecidos términos se pronuncia el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el RGS, cuando alude a la *“disposición normativa por la que se aprueban las bases reguladoras”* (art. 37.1 a). Finalmente, puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 178/2011, de 8 de noviembre, que habla del *“instrumento normativo en el que se han de contener las subvenciones”* (F.J.6º).

El Proyecto de Orden se configura como una norma con vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.



Así pues, por medio de la Orden proyectada, la Consejera de Cultura, Turismo y Deporte, estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

Sentado lo anterior, procede abordar a continuación la cuestión del rango normativo.

Como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid (*ex art 22. EA*) y del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983)-.

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero - referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que *“(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”*.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “*en la esfera de sus atribuciones*” así como la potestad de “*dictar circulares e instrucciones*”, pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal – el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, por ley, y para la regulación de materias concretas y singulares.

Por otro lado, el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de julio de 1999, señala que los Ministros (y lo mismo puede extrapolarse a los Consejeros) “*pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquella y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que los reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general*”. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1997.

CUARTA.- El articulado del Proyecto se va a analizar desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “*Directrices*”).

La parte expositiva del Proyecto se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad.

En la exposición de motivos se justifica que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018 señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”*.

Desde el punto de vista material, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras del proyecto examinado se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, a la normativa vigente específicamente aplicable a la materia arriba referenciada.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente



CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el **Proyecto de Orden de la Consejería de Cultura Turismo y Deporte**, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones destinadas a la adecuación y mejora de estructuras y espacios deportivo/comunitarios en municipios con una población inferior a 20.000 habitantes, que cuenten con programas de actividad física relacionados con entornos saludables, rutas o circuitos saludables, y con promotores de la actividad física encargados de la gestión y creación de los recursos y del diseño de programas básicos de promoción y activación de la actividad física, para la inclusión de estos en una Red coordinada de promoción de la actividad física en zonas rurales (PAFER), financiado por la Unión Europea – Next Generation EU, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Es cuanto tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-jefe adjunta del Servicio Jurídico en la
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

Carmen López de Zuazo Sánchez

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA,
TURISMO Y DEPORTE.**