

S.J. 131/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con un **Proyecto de Orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se aprueban las bases reguladoras que han de regir las convocatorias de concesión de becas de la Comunidad de Madrid para la realización de prácticas en la Dirección General competente en materia de cooperación con el Estado y asuntos relacionados con la Unión Europea.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME**ANTECEDENTES DE HECHO**

Primero. - Con fecha 3 de junio de 2022, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, un oficio remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Orden indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Proyecto de Orden.

-Orden de 7 de marzo de 2022, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior para los años 2022-2023.



-Memoria del análisis de impacto normativo, de 1 de junio de 2022, elaborada por la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.

-Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de 5 de mayo de 2022.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de 6 de mayo de 2022.

-Informe de impacto por razón de género -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 6 de mayo de 2022, de la Dirección General de Igualdad.

-Informe de la Dirección General de Trabajo –Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 25 de mayo de 2022, en relación con el artículo 2, apartado 3, del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en materia de bases reguladoras de las mismas.

-Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano –Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, de fecha 9 de mayo de 2022.

-Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, de 3 de mayo de 2022, relativo a que las subvenciones proyectadas no son ayudas de acuerdo con el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 1 de junio de 2022 emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26, apartado 5, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.



Segundo.- Con fecha 15 de junio de 2022 ha sido remitido a este Servicio Jurídico un informe de la Dirección General de Función Pública –Consejería de Economía, Empleo y Hacienda- de la misma fecha, a propósito de la interpretación del artículo 12, letra r), el Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido

El Proyecto de Orden tiene por objeto -como resulta de su artículo 1- el establecimiento de las normas que han de regir las convocatorias de becas para la realización de prácticas en asuntos europeos en la Dirección General competente en materia de cooperación con el Estado y asuntos relacionados con la Unión Europea.

Consta de una parte expositiva y otra dispositiva, con dieciséis artículos, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

Segunda. - Marco competencial y régimen jurídico

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que no existe un título competencial específico en materia de subvenciones.

Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que “*no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado*” y que “*la subvención no es un concepto que delimite competencias*” (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la



actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 95/1986). De este modo, *“la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas”* (STC 13/1992).

En consecuencia, la delimitación de la competencia de la Comunidad de Madrid debe ser examinada a la luz de la finalidad perseguida por las ayudas proyectadas. En este caso, la promoción de un mayor conocimiento entre los ciudadanos madrileños de la Unión Europea, de sus instituciones y de la participación de la Comunidad de Madrid en el proceso de comunitario.

En este sentido, el artículo 26, en su apartado 1.1.20, de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, Estatuto de Autonomía), proclama la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de fomento de la cultura y de la investigación científica y técnica, por lo que no se aprecia obstáculo jurídico alguno para que pueda dictarse la Orden proyectada.

Más específicamente, el artículo 11, apartado 2, letras c) y e), del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (en adelante, Decreto 191/2021), confiere a la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea las competencias en materia de *“seguimiento, estudio y divulgación del derecho y las políticas comunitarias”* y de *“organización de actividades formativas referidas a la Unión Europea”*.

Admitido lo anterior, debe tenerse en cuenta el régimen jurídico aplicable a las subvenciones.

Las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid se rigen por la normativa autonómica aplicable, fundamentalmente, la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de



Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM), el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, y el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995.

En el ámbito de la normativa estatal, ha de tenerse en cuenta la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS) -parte de cuyo articulado tiene carácter básico, de conformidad con su Disposición Final primera- y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

La articulación del Proyecto pretende realizarse por medio de Orden en consonancia con lo establecido en el artículo 6, apartado 4, de la LSCM que dispone que las *“bases se aprobarán previa autorización del gasto que se derive de la línea de subvención que regule, por orden del Consejero correspondiente. Cuando su vigencia se extendiera para más de un ejercicio, la aprobación del gasto se realizará por su importe anual”*.

Al amparo de la habilitación contenida en el precepto transcrito puede afirmarse la competencia de la Consejería competente en materia de asuntos relacionados con la Unión Europea -la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme a las facultades conferidas en el Decreto 191/2021- para dictar la norma proyectada. En este sentido, se pronuncia el informe de la Dirección General de Función Pública que obra incorporado al expediente en el que se indica que *“sin perjuicio de la competencia general que ostenta esta Dirección General en materia de tramitación de becas de prácticas, conforme a lo previsto en artículo 12.r), del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, se ha de interpretar que en este supuesto ha de prevalecer, por el principio de jerarquía normativa, el mandato de la Ley de Presupuestos para el año 2022, correspondiéndole conforme se prevé en el artículo 6.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, habiéndose de proceder a la aprobación de las presentes bases reguladoras mediante orden al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior”*.



Tercera.- Tramitación.

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, excluye de su ámbito de aplicación, en su artículo 1, apartado 3, *“las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas”*.

En consecuencia, para la delimitación del procedimiento aplicable habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades del Derecho autonómico en la materia.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:



“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio” (el énfasis es añadido).

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales” (el énfasis es añadido).

Asimismo, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, debe tenerse presente la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 60, dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.



3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia que se ha elaborado por la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, una Memoria del análisis de impacto normativo. Conforme a lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la indicada Memoria, debiera completarse la misma con un *“análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa”* (art. 2, apartado 1, letra a), punto 3º); y con una mención a *“la detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas”* (art. 2, apartado 1, letra e)).

Consta el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra



la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Se acompañan, de otra parte, los informes de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, en aplicación del artículo 4 del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid; de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, sobre compatibilidad de las ayudas proyectadas a tenor del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea (en adelante, TFUE) y exención de la obligación de notificación a la Comisión Europea prevista en el artículo 108 del citado TFUE (Reglamento 1407/2013, de la Comisión, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a las ayudas de minimis); y de la Dirección General de Trabajo, de conformidad con lo señalado en el artículo 2, apartado 3, del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en materia de bases reguladoras.

Según se indica en la Memoria del análisis de impacto normativo, no se ha cumplimentado el trámite de consulta pública, en consonancia con lo señalado en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y en el artículo 26, apartado 2, de la Ley del Gobierno, al entenderse que la norma proyectada no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

Se ha prescindido del trámite de audiencia e información pública, al no afectar la norma proyectada a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, de conformidad con el artículo 26, apartado 6, de la Ley del Gobierno.

Consta, igualmente, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, emitido en cumplimiento del artículo 26, apartado 5, de la Ley del Gobierno.



Por último, cabe significar que la subvención proyectada está prevista en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior para los años 2022 y 2023, aprobado mediante Orden de 7 de marzo de 2022, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

Cuarta.- Análisis del articulado

Analizado el contenido del Proyecto sometido a Informe, es preciso realizar las observaciones que siguen.

En el **artículo 3**, se definen los beneficiarios de la subvención.

En la letra f), la remisión al “*artículo 9.f)*” debe ser sustituida por una referencia al “*artículo 9.9.f)*”.

En el **artículo 4** se dispone que la beca “*implicará el desarrollo de actuaciones tanto en español como en francés e inglés*”.

A este respecto, cabe significar que el Proyecto exige la acreditación del nivel de inglés. Sin embargo, la acreditación de otros idiomas resulta potestativa para el solicitante, lo que no parece compadecerse con el hecho de que las actuaciones se desarrollen en español, francés e inglés. Se sugiere que se valore la conveniencia de exigir un determinado nivel de francés para garantizar que los beneficiarios gocen de la aptitud necesaria para el desarrollo de las tareas que les serán encomendadas.

En el **artículo 5**, se aprecia que el contenido del apartado 3, último inciso (“*a esta cantidad se le aplicarán los descuentos y retenciones legales vigentes, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social*”) se reitera en el apartado 5 (“*a las dotaciones asignadas a cada una de las becas se les aplicarán los descuentos y retenciones que procedan de acuerdo con las disposiciones vigentes*”), por lo que debiera subsanarse este extremo.



El **artículo 6**, se refiere a la Comisión de Evaluación e indica que se *“regirá de conformidad con lo establecido en el capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”*.

Sería deseable que la remisión a la Ley 40/2015 se completase con una referencia a la Sección 3ª, que es la dedicada dentro del Capítulo II del Título Preliminar a los órganos colegiados.

En el **artículo 9**, apartado 8, se señala que *“(…) el solicitante podrá elegir que las notificaciones que la Administración de la Comunidad de Madrid le haya de practicar en este procedimiento, se efectúen a través del Sistema de Notificaciones Telemáticas (…)”*.

Dicha previsión no se compadece con el contenido del artículo 10, apartado 2, letra d), punto 1º, del Proyecto, en el que se declara que *“el solicitante tiene la obligación de estar dado de alta en el servicio de “Notificaciones electrónicas” de la Comunidad de Madrid”*.

Por tanto, debe revisarse la redacción, para garantizar la coherencia interna del Proyecto. A tal efecto, deberá tenerse en cuenta la obligación de los solicitantes de relacionarse con la Administración de la Comunidad de Madrid a través de medios electrónicos, que determina el artículo 9, apartado 1, del Proyecto.

En el apartado 9, se alude a la obligación de presentar el certificado de empadronamiento de la localidad donde tenga su domicilio el solicitante. Sin embargo, conforme al artículo 28, apartado 2, de la Ley 39/2015, *“los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello”*.



Es cierto que el apartado 11 del artículo 9 del Proyecto hace una remisión al artículo 28, apartado 2, de la Ley 39/2015, pero dado que en el apartado 9, letra a), del mismo precepto se matiza, con relación al documento nacional de identidad, que “*será consultado por la Comunidad de Madrid por medios electrónicos, excepto que expresamente se desautorice la consulta por el solicitante*” y en la letra b), no se incluye una previsión similar con relación al certificado de empadronamiento, podrían surgir dudas interpretativas que convendría clarificar.

La redacción de la letra i), del apartado 9, debe ser revisada por razones sintácticas, a fin de dotarla de la debida coherencia.

En el apartado 10, se establece que “*la Dirección General competente en materia de cooperación con el Estado y asuntos relacionados con la Unión Europea, podrá solicitar cualquier documentación complementaria que considere conveniente*”.

Dicha redacción es excesivamente genérica y podría amparar la exigencia por parte de la Dirección General competente en materia de cooperación con el Estado y asuntos relacionados con la Unión Europea de cualquier tipo de documentación. Por razones de seguridad jurídica, debe clarificarse la redacción, precisando la documentación complementaria que podrá ser requerida. A título meramente orientativo, podría contemplarse en el Proyecto que la documentación complementaria debe ir referida a aquella que le permita a la Administración verificar la veracidad de los datos consignados en las declaraciones responsables que deben acompañar a la solicitud para la subvención, o en su caso, a aquella documentación complementaria que pudiera determinarse en cada convocatoria.

En el **artículo 10**, apartado 2, letra b), punto 2º, sería deseable que se especificasen las consecuencias aplicables en caso de no subsanarse la falta o el defecto advertido, con sujeción a lo establecido en el artículo 68 de la Ley 39/2015.

En el apartado 2, letra b), punto 5º, se debe revisar la mención a la “*concesión de los premios*”, dado que el objeto de la Orden proyectada se refiere a la concesión de



becas para la realización de prácticas en la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.

La misma apreciación es extensible al artículo 10, apartado 2, letra d), punto 3º del Proyecto, en el que se alude al “*autor premiado*”.

En el **artículo 11**, se declara, con relación al desistimiento y a la renuncia que “*en el supuesto de las personas jurídicas las firmas corresponderán a su representante legal*”. Dado que los beneficiarios de las becas son personas físicas, sería deseable que se suprimiese la mención a las personas jurídicas.

En el **artículo 14**, apartado 3, se dispone que “*el beneficiario estará sometido, igualmente, al régimen de infracciones y sanciones regulado en el título IV de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre*”. La misma previsión se reitera en el apartado 6 del mismo precepto.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden examinado, sin perjuicio de las observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.



Madrid, a fecha de firma

La Letrada-Jefe

Beatriz Álvarez Herranz



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1000100912470534928177**

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR.-**