

**S.J.- 291/2020**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y JUVENTUD, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS A ENTIDADES JUVENILES PARA LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS DE SENSIBILIZACIÓN, PARTICIPACIÓN, DEBATE Y DIFUSIÓN ENTRE LOS JÓVENES.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) 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.** - El 21 de mayo de 2020 tuvo entrada en el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación y Juventud un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

**Segundo.** - Junto con el citado oficio, se acompañaba la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.

- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, emitida el 18 de mayo de 2020, por el Ilmo. Sr. Director General de Juventud.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 20 de febrero de 2020, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), de 25 de febrero de 2020, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 28 de febrero de 2020, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), según lo dispuesto en 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 en 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.

- Informe de la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 27 de febrero de 2020.

- Informe del de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, de 27 de febrero de 2020, por el que se declara que el Proyecto de Orden no constituye una ayuda pública del artículo 107 TFUE, por lo que no es necesario notificarlo a la Comisión Europea.

- Informe de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid, de 8 de mayo de 2020, en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

- Orden 304/2020, de 5 de febrero, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se aprueba el Plan estratégico de la Dirección General de Juventud para la concesión de subvenciones durante los ejercicios 2020, 2021 y 2022.

- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, de 12 de marzo de 2020.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de 20 de mayo de 2020, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según indica su artículo 1, *“establecer las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de actividades de sensibilización, participación, generaciones de debate y difusión, llevadas a cabo por entidades juveniles en base a los objetivos de la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027. Asimismo, se persigue fomentar el asociacionismo juvenil y la inclusión de las entidades juveniles dentro de la Red de Centros de Información Juvenil de la Comunidad de Madrid”*.

Según se desprende de la Parte Expositiva del Proyecto y de la Memoria de análisis de impacto normativo, se ha considerado oportuno establecer esta línea de subvenciones, siguiendo los criterios establecidos en la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027, donde se plasma la necesidad de que las entidades juveniles a través de sensibilización y difusión, fomenten la participación y el debate juvenil en la vida social y generen reflexión en torno a ocho bloques de líneas de acción que afectan a la vida de los jóvenes: Europa y organizaciones juveniles; aprendizaje y empleo de calidad; igualdad de

todos los géneros; sociedades inclusivas; desinformación y diálogo constructivo; salud mental y bienestar; juventud rural y, por último, vida sostenible.

La norma proyectada se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, constituida por veintinueve artículos y dos Disposiciones Finales.

### **Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.**

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 subvencionada 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 decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas” (STC 13/1992).

En consecuencia, la delimitación del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe realizarse con sujeción a las competencias que incidan en la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, las relativas a la promoción integral de la juventud.

En el ámbito autonómico, el artículo 26.1.1.24 de la Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, E.A.), le atribuye como competencias exclusivas el desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.

La Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid crea un marco normativo común para la política de juventud cuyo objetivo es obtener una referencia legislativa clara que refleje la existencia de un interés peculiar e independiente, el de los jóvenes, al que los organismos autonómicos competentes deben servir directamente ejercitando su potestad reglamentaria, orienta esta Ley la actuación del resto de la Administración Regional, lo que resulta de especial importancia en una política esencialmente transversal como lo es la de juventud.

El Decreto 288/2019 de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud (en adelante Decreto 288/2019) atribuye a la Dirección General de Juventud, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias en materia de desarrollo, coordinación y control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de juventud, el fomento de programas de formación en materia de educación no formal, animación e intervención socioeducativa en el ocio y tiempo libre.

De los preceptos transcritos se desprende que la Comunidad de Madrid ostenta competencias legislativas y de ejecución en las materias descritas, con respeto a las competencias reservadas constitucionalmente al Estado.

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 adelante Decreto 222/1998).

En el ámbito de la normativa estatal, ha de tenerse en cuenta Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, 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 (en adelante RGS).

### **Tercera. - Naturaleza jurídica.**

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.

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, el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129.4, relativo a los principios de buena regulación, dispone: *“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.*

*Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija”.*

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 solo 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 aquélla 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.

Expuesto lo anterior, debe examinarse la normativa autonómica para determinar la viabilidad jurídica del instrumento jurídico utilizado en la norma proyectada.

Concretamente, el artículo 6, apartado 4, de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid 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.*

*No obstante lo anterior, la competencia para la autorización del gasto será la que resulte de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.”*

En consecuencia, al amparo de las habilitaciones contenidas en el precepto transcrito puede afirmarse la competencia de la Consejería competente en materia de juventud, Consejería de Educación y Juventud, de conformidad con el Decreto 288/2019, para dictar la norma proyectada.

#### **Cuarta. - Procedimiento.**

Atendida la naturaleza jurídica reglamentaria del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

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.

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”.

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”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el propio artículo 60 de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar y de la ciudadanía, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurran “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “*impacto significativo en la actividad económica*”, “*obligaciones relevantes a los destinatarios*” o “*regulación de aspectos parciales de una materia*”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, se ha prescindido de dicho trámite al entender que la norma proyectada no tiene un impacto significativo en la actividad económica, así como porque dicha modificación no impone obligaciones relevantes a los destinatarios. Tal justificación encaja en los supuestos previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997.

Por otra parte, no consta que se haya procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015 y del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, así como del apartado 9 de las Instrucciones.

El criterio relativo al carácter prescindible del trámite de audiencia e información pública en las bases reguladoras de subvenciones ha sido sostenido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su Dictamen de 27 de marzo de 2015, sin que la nueva redacción dada al artículo 26 de la Ley del Gobierno–que se corresponde con el anterior artículo 24- altere las consideraciones expuestas en dicho Dictamen; en síntesis, se estima que no cabe apreciar afcción a los derechos e intereses legítimos de las personas por cuanto, hasta el momento del otorgamiento de la subvención únicamente existirían meras expectativas.

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

Se opta por una Memoria Abreviada por entender que concurren los presupuestos establecidos en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo al no derivarse impactos apreciables en los ámbitos de aplicación de esta norma.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud, que ostenta competencias en materia de Juventud, según lo dispuesto en el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, el artículo 16 del Decreto 288/2019, atribuye a la Dirección General de Juventud las competencias en materia de desarrollo, coordinación y control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de juventud y el fomento de programas de formación en materia de educación no formal, animación e intervención socioeducativa en el ocio y tiempo libre.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Así, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 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 y 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.

Resulta necesario indicar que la aplicación de estas bases reguladoras no tiene impacto presupuestario. Serán las convocatorias de las ayudas las que determinen el crédito presupuestario aplicado, dentro de los límites establecidos por las respectivas leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. No obstante, el contenido económico de los expedientes de aprobación de las bases reguladoras requiere intervención previa de las mismas, todo ello de conformidad con el artículo 9.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y 12.3 a) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 2.2 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995 de 8 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, D. 222/1998) se ha recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Trabajo, sobre la exclusión de incluir criterios de creación de empleo estable como criterio de adjudicación dada la naturaleza del objeto de la subvención por un lado y al considerar por otro, que la inclusión en las bases reguladoras de los citados criterios podría impedir la consecución de los objetivos específicos de las mismas.

El proyecto de orden ha sido informado favorablemente por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, en virtud del artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo.

Consta el Informe de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, de 27 de febrero de 2020, por el que se declara que el Proyecto de Orden no constituye una ayuda pública del artículo 107 TFUE, por lo que no es necesario notificarlo a la Comisión Europea.

Se encuentra en el expediente administrativo la Orden de la Consejería de Educación y Juventud por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones objeto del proyecto de Orden, en respuesta a la previsión establecida por el artículo 4 bis de la LSCM.

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe constan en el expediente administrativo la totalidad de los informes preceptivos para la tramitación.

#### **Quinta. - Análisis del articulado.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto 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”) que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM), de conformidad con las Instrucciones adoptadas por el meritado Acuerdo de 5 de marzo de 2019).

De entrada, en atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar se denomina “*Proyecto de Orden*”.

La Parte Expositiva del Proyecto carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto, finalidad y antecedentes; así como las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

No se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, tal y como exige la Directriz 13, por lo que deberá completarse la parte expositiva refiriendo las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

Por otra parte, se justifica en la Exposición de Motivos la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

En cuanto a la Parte Dispositiva, 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, al contenido mínimo que para las bases reguladoras señalan el artículo 17.3 de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2.1 del Decreto 222/1998.

No obstante, ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

El **artículo 1** responde a la exigencia del artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998.

El **artículo 2** establece correctamente el régimen jurídico de las ayudas atendiendo a su naturaleza subvencional.

Los **artículos 3 y 4** regulan los beneficiarios y los requisitos que deberán reunir para la obtención de la subvención, período durante el cual deberán mantenerse y forma de acreditarlos, lo que responde a la exigencia del artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998.

El **artículo 5** regula las “*acciones subvencionables*” que serían aquellos proyectos de sensibilización y difusión dirigidos a jóvenes de 14 a 30 años que fomenten la participación y el debate juvenil en la vida social y generen reflexión en torno a determinadas líneas de acción que se especifican.

Estas acciones responden a los bloques que se especifican en la Parte Expositiva.

El **artículo 6** regula los “*requisitos de los proyectos que van a ser objeto de la subvención*” y el **artículo 7** el “*periodo subvencionable*”. Nada que objetar en relación con su contenido.

Los **artículos 8, 10 y 11** regulan los gastos subvencionables y el **artículo 9** impone la cofinanciación de los mismos.

El **artículo 12** se refiere a la “*cuantía de la subvención*” y establece que en cada convocatoria se fijará la cuantía máxima de las ayudas.

No obstante, ello, de acuerdo con el artículo 2.1. g) del Decreto 222/1998 las bases deben contener los criterios de determinación de la cuantía de las subvenciones, sin que quepa una remisión en cuanto a la determinación de la cuantía máxima en la convocatoria. Hay que señalar que la convocatoria es un acto administrativo que debe limitarse a aplicar los criterios previamente establecidos en las bases.

Por su parte el **artículo 13** relativo al “*crédito de las convocatorias*” señala que la concesión de las subvenciones estará supeditada a la existencia de crédito adecuado y suficiente para cada convocatoria en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, imputándose el gasto al subconcepto y Programa que, en su caso, se establezca en la correspondiente convocatoria, que determinará la cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles.

Esta previsión responde a la exigencia del artículo 2.1.b) del Decreto 222/1998.

El **artículo 14** responde a la obligación de que las bases regulen, tal como exige el artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998, la compatibilidad o incompatibilidad de las ayudas con subvenciones de la propia Comunidad de Madrid, de otras Administraciones Públicas, de otros entes públicos o privados, o de particulares nacionales o internacionales.

El **artículo 15** regula la publicidad a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones en los términos que contempla el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas y que tiene por objeto regular la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, en desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la normativa europea en materia de ayudas de Estado y ayudas de mínimos.

El **artículo 16** responde a la exigencia del apartado e) del artículo 2.1 del Decreto 222/1998 determinando la forma de concesión de las ayudas: concurrencia competitiva.

El **artículo 17** responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.d) del Decreto 222/1998, enumerando la documentación que debe acompañar a la solicitud y que se corresponde con la acreditativa de los requisitos exigidos a los beneficiarios y la Memoria a evaluar.

En cualquier caso, debe incorporarse la documentación necesaria para justificar los criterios de concesión a puntuar.

Por otra parte, regula la subsanación en los términos que se desprenden del artículo 68 de la Ley 39/2015.

El **artículo 18** regula la forma y plazo de presentación de solicitudes tal como exige el artículo 2.1.d) del Decreto 222/1998.

Los días serían hábiles de acuerdo con el artículo 30.2 de la Ley 39/2015.

Responde en lo sustancial al tenor de los artículos 66 y 68 de la Ley 39/2015.

El **artículo 19** regula la instrucción del procedimiento, concretando que será instructor del procedimiento de concesión de las subvenciones previstas en la orden la Dirección General competente en materia de juventud tal como exige el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998.

El artículo 24.1 de la LGS dice que la instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones, corresponde al órgano que se designe en la convocatoria. En este caso, la Dirección General competente en materia de Juventud.

Las diferentes fases del procedimiento administrativo de concesión, son competencia del órgano instructor (artículo 24.2 de la LGS), incluida la evaluación de las solicitudes (artículo 24.3 b) de la LGS).

El precepto responde al tenor del Informe de la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 27 de febrero de 2019.

El **artículo 20** establece la composición del órgano colegiado de evaluación cuando la concesión haya de realizarse por concurso tal como exige el artículo 2.1 h) del Decreto 222/1998.

Los **artículos 21 y 22** responden a las exigencias del apartado 2.1.g) del Decreto 222/1998 en relación con los criterios de concesión.

No obstante, en aras de los principios de objetividad y seguridad jurídica deberán concretarse en mayor medida los criterios, indicando la forma en la que cada uno de ellos va a ser evaluado.

Asimismo, deben ordenarse los criterios de mayor a menor importancia, lo que, en este caso, vendría determinada por la puntuación.

Por otra parte, serían las bases y no la convocatoria las que establecerían la puntuación mínima necesaria para acceder a la subvención. Nos encontramos ante un criterio esencial que debe ser regulado por la norma pues la convocatoria es un acto administrativo que debe limitarse a aplicarla, sin contener innovaciones.

No se establece la forma de determinar la cuantía individualizada de la ayuda, tal como exige el artículo 2.1 g) del Decreto 222/1998 ya citado.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

El **artículo 23** establece el plazo máximo de resolución de las convocatorias, indicando los efectos de la falta de resolución en plazo, tal como exige el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998.

De acuerdo con el artículo 25.1 de la Ley 39/2015, el sentido desestimatorio del silencio es correcto, pues en los procedimientos iniciados de oficio, como es el caso, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, que los interesados que hubieren comparecido puedan entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

Según la LGS el plazo de resolución se computaría a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una posterior (artículo 25.4 LGS).

El **artículo 24** relativo a la modificación de la resolución de concesión, incorpora el contenido exigido en el artículo 2.1 p) del Decreto 222/1998.

El **artículo 25** regula el pago de la subvención incorporando la posibilidad de anticipos a cuenta sin garantía y sin necesidad de autorización de la Consejería competente en materia de Hacienda.

El artículo 10.1 de la LSCM establece que:

“La Administración de las Entidades locales y sus organismos autónomos, cuando ostenten la condición de beneficiarios de subvenciones concedidas en el marco de la presente Ley o en el ejercicio de las competencias de gestión transferidas del Estado, están dispensadas de constituir garantías para poder percibir abonos o anticipos a cuenta, cuando estos estén previstos en las respectivas bases reguladoras.

Las bases reguladoras destinadas a subvencionar a las Entidades locales y sus organismos autónomos, cuando contemplen la posibilidad de abonos o anticipos a cuenta no precisarán la autorización previa de la Consejería de Hacienda para la exención de constituir garantías”.

El **artículo 26**, responde a la exigencia contemplada en el artículo 2.1 m) del Decreto 222/1998 que dispone que las bases deben establecer el plazo y forma de justificación, especificando el tipo de justificantes que deban aportarse. Ello en consonancia con el artículo 62.d) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo que establece que las bases reguladoras deben contener, como mínimo el plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

El **artículo 27** de la norma, somete a los beneficiarios además de las obligaciones señaladas en el artículo 8 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid y en el 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones a otras que enumera.

El apartado uno no debe referirse a asociaciones, sino a beneficiarios de las subvenciones.

La obligación incorporada al apartado 2.i) responde a la exigida por el artículo 2.1.o) del Decreto 222/1998: *“Obligación del beneficiario de facilitar cuanta información le sea requerida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, Tribunal de Cuentas u otros órganos competentes, y, en particular, la obligación de asumir los extremos regulados en el artículo 12.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo”.*

El **artículo 28** responde al contenido de los apartados 2.1.o) y k) del Decreto 222/1998 con referencia a los artículos 11.1 de la LSCM, 37 y 17.3.n) de la LGS y artículo 32 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad Madrid.

Finalmente, el **artículo 29** se refiere al tratamiento de datos personales, estableciendo que serán tratados de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

Se indica, además, que los datos personales se recogen con la finalidad de tramitar el procedimiento de concesión de subvenciones a entidades juveniles para la realización de proyectos de sensibilización, participación debate y difusión entre los jóvenes. Esta actividad de tratamiento se encuentra recogida en el Registro de Actividades de Tratamiento de la Consejería de Educación y Juventud, identificada como 2.E. “Subvenciones”, cuyo responsable es la Dirección General de Juventud.

Se sugiere se incluya la referencia a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

**La Disposición Final primera** realiza una habilitación a favor del titular de la Dirección General competente en materia de Juventud para establecer criterios de aplicación e interpretación.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar instrucciones precisas para la aplicación de la norma que no merece objeción.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las especificaciones o instrucciones que sean precisas para el desarrollo y cumplimiento de la norma proyectada, conviene recordar cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** regula la entrada en vigor de la norma, que será el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, ajustándose a la Directriz 43.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formulan las siguientes

### CONCLUSIÓN

**Única.** - Se informa **favorablemente** el PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y JUVENTUD, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS A ENTIDADES JUVENILES PARA LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS DE SENSIBILIZACIÓN, PARTICIPACIÓN, DEBATE Y DIFUSIÓN ENTRE LOS JÓVENES, condicionado al cumplimiento de la Consideración esencial consignada en el cuerpo del presente Dictamen y la atención de las Consideraciones no esenciales.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico**

**en la Consejería de Educación y Juventud**

**Alicia Pérez Yuste**

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y JUVENTUD.**