

**SJ 562/2021****INFC-2021/415**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico, para preceptivo Informe, el **Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil.**

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 el 30 de julio de 2021, 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 Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano (Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno), de 28 de enero de 2021.
- Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia Justicia e Interior) de 26 de julio de 2021.
- Informe de la Dirección General de Trabajo de 27 de enero de 2021, en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y Unión Europea (Consejería de Presidencia), de fecha 25 de enero de 2021.
- 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 enero de 2021, 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 por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), de 20 de enero de 2021.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad). Se encuentra sin fechar.

- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo de la Dirección General de Juventud (Consejería de Familia Juventud y Políticas Sociales), de 27 de julio de 2021.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de de Familia Juventud y Políticas Sociales, de fecha 29 de julio de 2021, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 2446.5 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, establecer las bases reguladoras que han de regir la concesión de subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil.

Se entiende por campo de voluntariado juvenil, aquel espacio de intercambio y encuentro entre jóvenes reunidos para apoyar con su trabajo voluntario un proyecto de interés comunitario, en el ámbito social, ambiental o cultural.

La finalidad de las subvenciones consistiría en promover el voluntariado juvenil en beneficio de la comunidad y la promoción de relaciones personales entre jóvenes de diferentes procedencias, trabajando valores de cooperación, solidaridad y tolerancia.

El proyecto normativo está dividido en:

- Una parte expositiva.
- Una parte dispositiva, formada por treinta artículos dedicados a: objeto (art. 1); finalidad (art. 2); régimen jurídico (art. 3); beneficiarios (art. 4); requisitos de los solicitantes (art. 5); acciones subvencionables (art. 6); requisitos de los proyectos (art. 7); solicitudes (art.



7); periodo subvencionable (art. 8); gastos subvencionables y de subcontratación (art. 9); otros gastos (art.10); gastos no subvencionables (art. 11); cofinanciación (art. 12); cuantía de la subvención (art.13); crédito de las convocatorias (art. 14); compatibilidad de las ayudas (art.15); publicidad a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (art. 16); procedimiento de concesión (art. 17); solicitudes y documentación a presentar (art. 18); plazo y forma de presentación de solicitudes (art.19); instrucción del procedimiento (art. 20); comisión de valoración (art. 21); criterios de valoración (art. 22); desempate (art. 23); resolución, notificación y recursos (art. 24); modificación de la subvención (art. 25); pago (art. 26); justificación (art. 27); obligaciones de los beneficiarios de la subvención (art. 28); control, seguimiento e incumplimiento (art. 29) y protección de datos personales (art. 30).

- Dos disposiciones finales, la primera, dedicadas a la habilitación para dictar instrucciones y la segunda a la entrada en vigor.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa

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 al voluntariado juvenil.



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 la materia descrita, 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 Familia, Juventud y Política Social 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. 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) ostentan la potestad reglamentaria originaria 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 LSCM 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 Familia Juventud y Política Social, de conformidad con el Decreto 288/2019 Decreto 288/2019, de 12 noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica



básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (BOCM 1 de julio) y el Decreto 42/2021, de 19 de junio, 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 (BOCM 21 de junio) , para dictar la norma proyectada.

Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño, cuando se inicia el procedimiento carecía 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 concurren “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 se ha efectuado tal consulta tal como justifica la Memoria del análisis de impacto normativo en los siguientes términos:

“El proyecto de orden, pese a no tener un impacto significativo en la actividad económica, ni imponer obligaciones relevantes a sus destinatarios, ni regular aspectos parciales de una materia, ni ser preceptivo, se ha sometido al trámite de consulta pública previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno garantizando así el ejercicio del derecho de participación ciudadana, con



el objetivo de recabar la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Entre el 15 y el 31 de diciembre de 2020 se realizó consulta previa, recibándose en este proceso aportaciones por parte del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid cuyo texto íntegro se encuentra publicado en el siguiente enlace al Portal de la Transparencia:

<https://participa.madrid.org/content/proyecto-orden-se-aprueban-las-bases-reguladoras-subvenciones-municipios-otras-entidades>

A este respecto, indicar que se han recogido la totalidad de las aportaciones planteadas referidas a:

1. La edad de los destinatarios de los proyectos objeto de subvención clasificando los campos de voluntariado en dos grupos de edades, de 15 a 17 años, por un lado, y de 18 a 30 años, por otro.
2. Respecto a la oportunidad de que se pueda valorar a la hora de seleccionar proyectos aquellos que persigan desarrollar un pensamiento crítico en las personas jóvenes y que les inciten a participar activamente en el desarrollo de una sociedad más inclusiva y en plenos valores democráticos, el proyecto de orden regula como criterio de valoración la calidad técnica del proyecto, y concretamente se valorara la metodología de la intervención.
3. Se incluye en el proyecto las previsiones relativas a alojamiento y manutención tanto de las personas participantes como del equipo técnico, y se exige como requisito de los proyectos el incluir la realización de un programa de actividades complementarias culturales, de ocio y tiempo libre, excursiones, u otras, que deberán ocupar un mínimo de 30% de la programación total de la actividad.
4. En relación a la adaptación de los espacios a personas con necesidades especiales se deberá igualmente en los proyectos que se presenten recoger si el campo de voluntariado juvenil está adaptado para la participación de personas con necesidades especiales, si bien este requisito no se incluye como criterio específico para la valoración, estableciéndose un criterio más amplio relativo a la calidad técnica del proyecto.

Además, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 bis de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid y con carácter previo, mediante Orden 2931/2020 del Consejero de Educación y Juventud se ha modificado parcialmente el Plan Estratégico de la Dirección General de Juventud para la concesión de subvenciones durante los ejercicios 2020, 2021 y 2022 aprobado mediante orden 304/2020, de 5 de febrero, para la inclusión de la mencionada línea de subvención.”



Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

No se ha 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, pues según se desprende del contenido de la propia Memoria, al no tener la propuesta normativa un impacto significativo en la actividad económica, ni imponer obligaciones relevantes a los destinatarios, ni afectar a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos en los términos exigidos en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 17 de noviembre, por no existir un interés legítimo a percibir la subvención por parte de los posibles beneficiarios, sino una expectativa de derecho, no resulta necesario.

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.

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 quinquis 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.

Se ha emitido Informe por la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano en virtud del artículo 4. g) del Decreto 82/2002, de 23 de mayo.

Igualmente, consta Informe de la Dirección General de Trabajo de 20 de enero de 2021 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 en materia de bases reguladoras de las mismas.

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

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 bis de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid y con carácter previo, se indica en la MAIN que mediante Orden 2931/2020 del Consejero de Educación y Juventud se ha modificado parcialmente el Plan Estratégico de la Dirección General de Juventud para la concesión de subvenciones durante los ejercicios 2020, 2021 y 2022 aprobado mediante orden 304/2020, de 5 de febrero, para la inclusión de la mencionada línea de subvención.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta. - Análisis del contenido.

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, si bien no se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la Directriz 13.

En la exposición de motivos no se justifica de manera suficiente 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.

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, 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 Ley 2/1995 y 2 del Decreto 222/1998 sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán.



De acuerdo con ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- El **artículo 1** responde a la exigencia de los artículos 7.3, a) de la LGS, básico, 6.2.a) de la Ley 2/1995 y 2.1.a) del Decreto 222/1998.

El objeto de la subvención sería establecer y aprobar las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil.

Se incluye en un artículo independiente de la propia norma el acto de aprobación de las bases.

- El **artículo 2 y 3** se refieren a la finalidad y régimen jurídico de la subvención, sin que debamos realizar alegación alguna sobre su contenido.

- Los **artículos 4 y 5** responden a la exigencia establecida en los artículos 7.3.b) LGS, básico, 6.2.b) de la Ley 2/1995 y 2.1.c) del Decreto 222/1998.

La forma de acreditación de los requisitos exigidos se regula en el artículo 5 del Proyecto.

- Los **artículos 6 y 7** determinan las acciones subvencionables y los requisitos de los proyectos, respectivamente.

Serán subvencionables los proyectos para la realización de campos de voluntariado, entendiéndose como tales, aquellos espacios de intercambio y encuentro entre jóvenes, de diversos orígenes y culturas, reunidos para apoyar con su trabajo voluntario un proyecto de interés comunitario, en el ámbito social, ambiental o cultural.

El apartado 1.a) y b) del artículo 7 restringe el ámbito de los proyectos de las becas, de modo que, por un lado, sólo podrán estar dirigidos a jóvenes entre 15 y 30 años y, por otro, se distinguen entre los campos nacionales - los jóvenes participantes proceden de la Comunidad de Madrid y/o del resto de Comunidades Autónomas, de entre 15 y 17 años- y los



internacionales –integrados por participantes nacionales y del extranjero, de entre 18 y 30 años.

En relación con la viabilidad jurídica de tal restricción procede traer a colación la Jurisprudencia, que ya se puso de manifiesto en los Informes de este mismo Servicio Jurídico, de 1 y 5 de julio de 2013 y 7 de mayo de 2015, que aluden a la conformidad a Derecho de subvenciones y ayudas restringidas para determinados colectivos por razón de su implantación territorial, lo que tiene ciertas concomitancias con el requisito que se previene en el precepto del Proyecto ahora analizado.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de junio de 2008 establece:

“No hay discriminación constitucionalmente prohibida ni, como se acaba de ver, hay vulneración del derecho reconocido por el artículo 22 de la Constitución. En efecto, no es discriminatorio que, en función de los objetivos perseguidos de fomentar la formación de carácter transversal u horizontal, la Generalidad de Cataluña haya optado por reservar las subvenciones contempladas en la Orden en cuestión a las organizaciones de carácter intersectorial con suficiente presencia en Cataluña. En sí misma, nada hay que reprochar a esa opción y, desde luego, como resalta la Sentencia recurrida, la UPC no ha aportado ningún término de comparación válido que acredite la desigualdad de la que se queja. Término de comparación que debería consistir en acreditar que sí se subvenciona a entidades, organizaciones o asociaciones de carácter sectorial. Pero, hay que insistir, no se ha ofrecido en el proceso esa referencia decisiva. No es el carácter rural o agrario de UPC lo que la deja fuera del círculo de beneficiarios de estas subvenciones, sino su condición sectorial e, insistimos, fomentar la formación horizontal o transversal de los trabajadores desde la experiencia de organizaciones intersectoriales no es ilógico ni arbitrario”.

Con fundamento en la Sentencia parcialmente transcrita de nuestro Alto Tribunal, El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 7 de octubre de 2009 se expresa en términos similares.

Dicha doctrina se extiende también al ámbito de las ayudas en materia de educación. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía –Sevilla-, de 23 de abril de 2009, es ilustrativa en cuanto a la posibilidad de tratamientos jurídicos diferenciados por razón de la residencia.



Más recientemente, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencias 391/2015, de 16 de junio (Rec1488/2013) y 373/2017, de 27 de junio (Rec 622/2015), siguiendo la misma línea jurisprudencial, argumenta que no es posible considerar discriminatorio que el sistema prime a los estudiantes procedentes del mismo sistema educativo madrileño. Es una medida de fomento razonable que consigue una mayor excelencia en beneficio del propio sistema educativo que es quien establece la beca. El establecimiento de la beca, en cuanto subvención, es una materia eminentemente discrecional de la Administración

En atención a las líneas jurisprudenciales señaladas, puede mantenerse la razonabilidad y proporcionalidad de los límites a los que aludimos, que están motivados tanto en el preámbulo del Proyecto de Orden como en la Memoria de Impacto Normativo.

-El **artículo 8** comprende el periodo subvencionable, debiendo realizarse en el periodo comprendido entre el 15 de junio y el 15 de septiembre del año al que se refiera la correspondiente convocatoria, sin que debamos realizar alegación alguna sobre su contenido.

-Los **artículos 9 a 11** regulan los gastos subvencionables, otros gastos y los gastos no subvencionables, respectivamente, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 38/2003.

-El **artículo 12** determina el sistema de cofinanciación, sin que debamos realizar alegación alguna sobre su contenido.

- Los **artículos 13 y 14** comprenden la cuantía de la subvención y el crédito de las convocatorias, respectivamente, ajustándose a la regulación prevista en el artículo 2 apartado 1.b) y g) del Decreto 222/1998.

Respecto a la cuantía, su determinación no puede suponer una remisión a la convocatoria, ya que ello no es posible de acuerdo con el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998. En este sentido, el importe de la subvención podrá encontrarse expresado en una cantidad determinada o por el contrario ser el resultado de determinadas operaciones de cálculo en función de los parámetros que sean de aplicación o de cualquier otro proceso de cálculo, pero en cualquier caso las bases reguladoras deben incluir la información exacta del contenido del procedimiento de liquidación de la subvención.

De acuerdo con ello, deben concretarse en mayor medida los criterios de cuantificación.



- El **artículo 15**, sobre compatibilidad de las ayudas, se ajusta a la exigencia contenida en el artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998.

- El **artículo 16** responde a la regulación contenida en el artículo 18 de la LGS.

- El **artículo 17** regula el procedimiento de concesión, de conformidad con el artículo 2, apartado 1.e) del Decreto 222/1998, siendo el de concurrencia competitiva, hasta agotar el crédito total disponible, y con arreglo a criterios de publicidad, objetividad, transparencia, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados para el establecimiento de las mismas y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

- Los **artículos 18 y 19** regulan las solicitudes, lugar y plazo de presentación y la documentación que debe acompañarlas, tal como exige el artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998.

El artículo 19 se ajusta a la regulación sobre tramitación electrónica contenida en los artículos 14.2, 16.4.a) 28.3, 43 y concordantes de la Ley 39/2015. Igualmente, se establece correctamente el plazo de presentación de las solicitudes en las bases y no remitiéndose a la convocatoria.

Nada que objetar en relación con el artículo 18, que se ajusta a lo establecido en el apartado 4 del artículo 16 de la Ley 39/2015.

-El **artículo 20** responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998.

-El **artículo 21** responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998 al regular la composición del órgano colegiado de evaluación.

- Los **artículos 22 y 23**, responden a las exigencias del artículo 17.3.e) de la LGS y artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998 estableciendo los criterios de valoración y desempate para el otorgamiento de la subvención, respectivamente.

Los criterios con los que se valorarán las propuestas que concurren en la convocatoria deberán ser claros, objetivos y afectarán por igual a todos los concurrentes. Además, se debe



procurar que estos criterios sean mensurables, esto es, que sean susceptibles de ser medidos y se pueda otorgar, en función de esa mensurabilidad, una puntuación que la acredite.

Es por ello, que los criterios de valoración fijados en el artículo 22, al no establecer una ponderación concreta, sino hasta un máximo de puntos para cada objetivo, puede tender a una cierta discrecionalidad del órgano otorgante; por lo que se recomienda, en aras al principio de seguridad jurídica, su reformulación o justificación, de tal forma que se garantice una plena objetividad del sistema de valoración de los proyectos.

-El **artículo 24** regula la resolución, la notificación y los recursos.

En cuanto al plazo máximo de resolución se establece en el apartado 2 tal como exige el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998.

Conforme al 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.).

En cuanto a la renuncia prevista en el apartado 5, es necesario respetar en todo momento lo previsto en los artículos 21.1, 84.1 y 94 de la Ley 39/2015, que regulan la renuncia como forma de finalización del procedimiento, así como sus efectos.

-El **artículo 25** comprende el régimen de modificación de la subvención concedida, de conformidad con el artículo 2.1.p) del Decreto 222/1998.

-Los **artículos 26 y 27** se titulan pago y justificación.



El artículo 2.1. j) del Decreto 222/1998, señala que las bases deben contener la forma y plazos para el pago de la subvención, con establecimiento de los límites o requisitos que, en el marco del artículo 10.1 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, se prevean para el caso de que se contemplen posibles anticipos o abonos a cuenta; sin que el artículo 26 regule el plazo para el pago.

Por su parte, el artículo 27 es acorde con el artículo 2.1 m) del Decreto 222/1998, según el cual deben determinar 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 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

Por otra parte, se incorpora la posibilidad de anticipos a cuenta sin exigencias de garantía que deberán ser autorizados por la hoy Consejería de Hacienda y Función Pública, de acuerdo con el artículo 10.1.c) de la Ley 2/1995.

El **artículo 28** se ajusta al contenido del artículo 14 de la Ley 38/2003 y del 8 de la Ley 2/1995.

En el **artículo 29** se responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1, k) del Decreto 222/1998 al establecer los supuestos de revocación y reintegro.

Existe una remisión al régimen legal en relación con el régimen sancionador y tal como exige el artículo 13.3.n) de la LGS, se establecen los criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones.

-El **artículo 30** responde a la regulación contenida en la normativa de protección de datos de carácter personal.

La **Disposición Final primera** realiza una habilitación normativa 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 e interpretación de la norma, que no merece objeción.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** bajo la rúbrica “entrada en vigor” prevé que la Orden entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSION

Única. - Se informa **favorablemente** el **Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social**, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales incluidas en el Dictamen.

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico
en la Consejería de Educación Universidades
Ciencia y Portavocía**

Begoña Basterrechea Burgos

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
UNIVERSIDADES CIENCIA Y PORTAVOCÍA**

