

S.J. 30/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, en relación con un Proyecto de **ORDEN "DE LA CONSEJERÍA DE DIGITALIZACIÓN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN 89/2023, DE LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DIGITALIZACIÓN, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES PARA LA EJECUCIÓN DE DIVERSAS ACCIONES DE REFUERZO DE LA CONECTIVIDAD EN POLÍGONOS INDUSTRIALES Y CENTROS LOGÍSTICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID, Y LA NUEVA CONVOCATORIA PARA LA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES POR EL PROCEDIMIENTO DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA, EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA – NEXTGENERATIONEU"**.

A la vista de los antecedentes remitidos, y al amparo del 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.- Se ha recibido, en este Servicio Jurídico solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, en relación con el Proyecto de Orden arriba referenciado.

Segundo.- La petición de informe se acompaña de la siguiente documentación:

- M.A.I.N de las Bases Regulatoras.
- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica.
- Proyecto de orden sometido a informe.
- Orden 52/2024, de 9 de mayo, de la Consejería de Digitalización, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Digitalización para el año 2024 y Orden 91/2024, de la consejería de digitalización, por la que se modifica parcialmente el plan estratégico de subvenciones de la Consejería de digitalización para el año 2024.
- Informe preceptivo al proyecto de orden, emitido por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia,
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Ámbito competencial y régimen jurídico

Reiteradamente, 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 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.

Como señala la propia Orden que ahora se somete a informe, la misma dispone:

“La modificación de la Orden 89/2023, de 9 de marzo, de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la ejecución de diversas acciones de refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos de la Comunidad de Madrid, y la aprobación de la convocatoria para la presentación de solicitudes por el procedimiento de concurrencia competitiva, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU”.

Tal y como señala la parte expositiva del actual proyecto de orden, con nuestro destacado:

Con fecha 10 de enero de 2024, se publicó en el BOE Real Decreto 1136/2023, de 19 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 988/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de diversas acciones de refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y, con fecha 5 de junio de 2024, se publicó en el BOE el Real Decreto 520/2024, de 4 de junio, que nuevamente procedió a modificar el citado Real Decreto 988/2021, de 16 de noviembre.

Es de obligado cumplimiento el adaptar las bases aprobadas por Orden 89/2023, de la Consejería de Administración Local y Digitalización, a lo que establecen los reales decretos mencionados, con el fin de poder realizar una nueva convocatoria de concesión de ayudas por el procedimiento de concurrencia no competitiva, para la ejecución de acciones de refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos de la Comunidad de Madrid”.

En este sentido, en general, respecto de la Comunidad de Madrid, hemos de destacar el Decreto 261/2023 de 29 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Digitalización, cuyo artículo 1 establece que: “La Consejería de Digitalización es el departamento encargado de la propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de digitalización y transformación digital. Además, le corresponde la coordinación de las competencias en materia de digitalización de las consejerías de la Comunidad de Madrid”.

Corresponden a la citada Consejería, en su caso, a través de las correspondientes direcciones generales, entre otras:

- El fomento y coordinación de la transformación de la transformación digital de la Comunidad de Madrid, así como de la sociedad de la información y el conocimiento.
- La planificación y dirección de las acciones de impulso de la economía digital de las empresas en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las competencias de otras consejerías.
- El impulso y apoyo a las empresas, así como el desarrollo de programas para facilitar su transformación digital, en el uso de las tecnologías y en la promoción de la capacitación digital en el tejido empresarial, sin perjuicio de las competencias de otras consejerías.
- La promoción del desarrollo del sector digital en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las competencias de otras consejerías.

Por su parte, el artículo 6.2 d) y 6.2 f) del citado Decreto establece que, corresponde a la Dirección de Estrategia Digital, en materia de transformación digital, gobernanza e impulso de las telecomunicaciones entre otras, las siguientes competencias:

“d) La promoción de la transformación digital a través de la articulación y tramitación de subvenciones, así como el impulso y la elaboración de propuestas para la suscripción de convenios de colaboración en este ámbito competencial

(...).

f) La asistencia administrativa a los operadores de telecomunicaciones en la extensión de las infraestructuras de tecnologías de la información y la comunicación, así como el apoyo y fomento a las iniciativas locales en materia de conectividad”.

En todo caso, las competencias que se ejercen, en este ámbito, por la Comunidad de Madrid, son innegables. Debemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2018, de 20 de diciembre (que se refiere específicamente a la ciberseguridad, pero que realiza un planteamiento exportable, en general, a las competencias en materia de digitalización y

tecnología digital), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, señalaba que la ciberseguridad no es un concepto o materia reconducible a un único título competencial y, puede, identificarse con la seguridad nacional o con la seguridad pública cuando se trata de la protección ordinaria de las redes y las infraestructuras de telecomunicaciones, pero también puede proyectarse sobre otros planos, como es el caso de la Administración electrónica, que abarca la organización de medios y previsión de medidas de protección de la Administración y, por extensión, la protección de los derechos de los ciudadanos cuando se relacionan con aquella por medios electrónicos.

Por lo demás, en esta materia se ha de resaltar el Real Decreto Real Decreto 988/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de diversas acciones de refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Conforme a su Disposición Final primera: “Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a y 21.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las telecomunicaciones, respectivamente”. Ello significa que será directamente aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

El artículo 1 del Real Decreto 988/2021, modificado por el RD Ley 520/2024, señala:

“Artículo 1. Objeto y finalidad.

1. Este Real Decreto tiene por objeto regular la concesión directa, con carácter extraordinario y por razones de interés público, social y económico, de una subvención a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, conforme a las líneas de actuación fijadas en el artículo 12, así como su distribución y entrega en las cuantías y términos que figuran en el anexo I, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con los apartados 2 y 3 de su artículo 28.

2. Asimismo, el presente real decreto establece las disposiciones a que habrán de ajustarse las bases reguladoras de las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla para la concesión a los destinatarios últimos de subvenciones para actuaciones de mejora de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos y otras áreas de concentración empresarial, en ejecución de su respectivo programa de ayudas (...).”

Con fundamento en todo lo anterior, cabe afirmar la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la Orden proyectada, que deberá acomodarse a las previsiones contenidas en el Real Decreto 988/2021.

Debe recordarse que el anterior proyecto de orden, cuya modificación ahora se pretende, fue informado favorablemente por esta Abogacía General, (Informe S.J. 217/2022, de 17 de octubre).

En , en lo que se refiere al régimen Jurídico, el propio Real Decreto 988/2021, señala:

“artículo 3. régimen jurídico aplicable.

1. el régimen jurídico, normativa específica aplicable, requisitos y obligaciones de los beneficiarios, serán los establecidos en este real decreto, así como en la ley 38/2003, de 17 de noviembre; en su reglamento, aprobado por real decreto 887/2006, de 21 de julio. en defecto de lo previsto en esta normativa se aplicarán las normas de derecho administrativo. asimismo, se aplicará la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del parlamento europeo y del consejo 2014/23/ue y 2014/24/ue, de 26 de febrero de 2014, en caso de que en la ejecución de las subvenciones se celebren contratos que deban someterse a esta ley. también es de aplicación la ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del estado para 2021 en relación a la vinculación legal con la finalidad de los fondos recibidos para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

asimismo, son de aplicación las definiciones de fraude, corrupción y conflicto de intereses contenidas en la directiva (ue) 2017/1371 del parlamento europeo y del consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la unión a través del derecho penal, (directiva pif), y en el reglamento (ue, euratom) 2018/1046 del parlamento europeo y del consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la unión (reglamento financiero de la ue), transpuestas al derecho interno en la ley orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del código penal, para transponer directivas de la unión europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional.

2. estas ayudas estarán asimismo sometidas al reglamento (ue) 2021/241 del parlamento europeo y del consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el mecanismo de recuperación y resiliencia, así como a la normativa interna aplicable a la gestión, seguimiento y control que se establezca para el plan de recuperación, transformación y resiliencia de españa, en particular, el real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación,

transformación y resiliencia, cuya aplicación será de obligado cumplimiento. en particular, es de aplicación lo previsto en sus artículos 37 y 46 en relación, respectivamente, con la afectación legal de los ingresos procedentes del mecanismo para la recuperación y resiliencia, y las obligaciones de información para el seguimiento de los proyectos financiados a través del prtr.

lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera otras disposiciones tanto del derecho nacional como de la unión europea que pudieran resultar de aplicación, particularmente las que se aprueben en el ámbito de la ejecución y gestión de los fondos provenientes del mecanismo de recuperación y resiliencia, establecido por el reglamento (ue) 2021/241 del parlamento europeo y del consejo, de 12 de febrero de 2021, y el prtr. en particular, será de aplicación lo previsto en el reglamento general de exención por categorías y en el reglamento de minimis, así como en la orden hfp/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del plan de recuperación, transformación y resiliencia, y la orden hfp/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las entidades del sector público estatal, autonómico y local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

3. esta normativa será de aplicación a las respectivas bases reguladoras autonómicas y a las convocatorias que efectúen las comunidades autónomas y las ciudades de ceuta y melilla, con arreglo a lo establecido por este real decreto”.

Por lo demás, en general, 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; 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; el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, y por la orden 52/2024, de la Consejería de digitalización, por la que se aprueba el plan estratégico de subvenciones de la Consejería de digitalización para el año 2024 (modificada por la Orden 91/2024, de 2 de julio, de la Consejería de Digitalización, por la que se modifica parcialmente el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Digitalización para el año 2024).

En adición, ha de tenerse en cuenta la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), así como su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, pues parte del articulado de ambas normas tiene carácter básico.

Segunda.- Naturaleza de la disposición y competencia para dictarla

La articulación jurídica del proyecto pretende realizarse por medio de Orden. Esta, como se señaló *ut supra*, tiene por objeto modificar la a Orden 89/2023, de 9 de marzo, de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones dirigidas a acciones de refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos de la Comunidad de Madrid, y la convocatoria para la presentación de solicitudes por el procedimiento de concurrencia competitiva, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea, NEXTGENEU.

Como señala la propia M.A.I.N., la modificación tiene como finalidad, el adaptar las bases aprobadas por Orden 89/2023, de la Consejería de Administración Local y Digitalización, a lo que establece el Real Decreto 1136/2023, de 19 de diciembre, y el Real Decreto 520/2024, de 4 de junio, por los que se modifica el Real Decreto 988/2021, de 16 de noviembre, que aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de diversas acciones de refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Esta disposición se remite a la normativa de las comunidades autónomas en algunos aspectos, que son los que se desarrollan en la presente orden (v.g. art 19).

De esta manera, en todo lo no previsto en esta orden, se mantiene la vigencia de la Orden 89/2023, de 9 de marzo, sin perjuicio de las modificaciones que son precisas para coherencia con la nueva normativa.

Urge destacar que, el presente informe tiene por objeto la orden, exclusivamente en cuanto se refiere a las bases reguladoras, como disposición de carácter general, conforme a lo preceptuado 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.

Examinado el contenido del proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala que “(...) 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”, en el mismo sentido la Sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo del 29 de abril de 2021 (rec. 7190/2019).

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Consejero de Digitalización 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 -ex art 22. EA y 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.

Expuesto lo anterior, la competencia para dictar la presente orden corresponde al titular de la Consejería, con arreglo a lo establecido en el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 17.1 LGS - que constituye legislación básica del Estado- y el artículo 6.4 de la LSCM, en relación con el ya citado Decreto 261/2023 de 29 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Digitalización.

Por lo demás, visto que la norma que se pretende modificar es una orden, el rango normativo de la presente resulta suficiente conforme al principio general del artículo 2.2 del Código Civil.

Tercera.- Procedimiento

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

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”, Es aconsejable, efectivamente, que se refleje así, en la correspondiente M.A.I.N.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que, con arreglo al artículo 6.3 de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid: “Cuando los proyectos de bases reguladoras se refieran a supuestos contemplados en la legislación de la Comunidad Europea se seguirá el procedimiento establecido en la normativa estatal, salvo lo establecido en el apartado 4 del artículo 2 de esta Ley”.

El artículo 6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, señala:

“Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.

1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.
2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”.

En todo caso en el presente supuesto, atendidas las características de las presentes subvenciones, debe tenerse en cuenta el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Así como el Real Decreto 988/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de diversas acciones de refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, modificado por Real Decreto 1136/2023, de 19 de diciembre, y el Real Decreto 520/2024, de 4 de junio, que nuevamente procedió a modificar el citado Real Decreto 988/2021, de 16 de noviembre, al que deberá acomodarse la orden proyectada.

La documentación remitida -y que se ha referenciado en los Antecedentes- revela que el procedimiento de confección del proyecto, se ha atendido a la legalidad vigente y, en concreto, a las disposiciones contenidas en el artículo 61.2 del citado Real Decreto-ley 36/2020 la Ley del Gobierno que señala que: “La tramitación de la aprobación de las bases reguladoras y la convocatoria de estas subvenciones tan solo serán exigibles el informe de los Servicios Jurídicos correspondientes, y el informe de la Intervención Delegada al que hace referencia el artículo 17.1, párrafo segundo, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que, en todo caso será emitido en el plazo improrrogable de diez días naturales”.

Se ha cumplido la exigencia prevista en el artículo 4.bis LSCM y 8 de la LGS (básico) de fijar previamente un plan estratégico los objetivos y efectos, el plazo, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Dicho plan estratégico fue aprobado mediante Orden 52/2024, de 9 de mayo, modificada por la Orden 91/2024, de 2 de julio, que señala:

“MODIFICACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DE LA CONSEJERÍA DE DIGITALIZACIÓN PARA EL PERIODO 2024-2025

II. Líneas de subvención en régimen de concurrencia no competitiva

II.1. Subvenciones dirigidas al refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

(...)

E) Plan de acción:

Estas subvenciones se regularán por las bases reguladoras vigentes en el momento de su convocatoria.

La resolución del procedimiento corresponde al Consejero de Digitalización. El órgano instructor será la Dirección General de Estrategia Digital de la Consejería de Digitalización.

El procedimiento de concesión será el de concurrencia no competitiva, conforme a los principios de publicidad, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación. La línea de ayuda que se propone, contemplada en el artículo 12 del Real Decreto 988/2021 de 16 de noviembre (línea 3), por no requerir una valoración comparativa entre las distintas propuestas.

El procedimiento de concesión de las ayudas será por riguroso orden de presentación de las solicitudes hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria correspondiente.

F) Seguimiento y evaluación:

Los indicadores que permitirán verificar el grado de cumplimiento de este plan serán el número de actuaciones subvencionadas y el grado de ejecución presupuestaria.

El objetivo a cumplir por la Comunidad de Madrid será el establecido en el anexo I según el Real Decreto 988/2021, de 16 de noviembre, y sus modificaciones posteriores, teniendo como horizonte temporal para su consecución el 31 de diciembre de 2024.

Consta en el expediente la Memoria del análisis de impacto normativo, elaborada por el Director General de Estrategia Digital, conforme al Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (artículo 47. Aprobación de las normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: (...) 3. Las memorias de análisis del impacto normativo de estas normas contendrán un apartado específico en el que se justifique su vinculación con la aplicación del Fondo de Recuperación y estarán sometidas a la evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Figura, también, informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización.

Asimismo, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, deberá tomarse en consideración 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 concurren 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 prescindido del trámite de consulta pública al entenderse, según se hace constar en la Memoria del análisis de impacto normativo, “al entenderse que el proyecto no genera un impacto significativo en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios”.

Por otra parte, no resulta exigible el trámite de audiencia e información pública, al no afectar la norma proyectada a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, como igualmente señala la memoria. En este punto se expresa el criterio de esta Abogacía General plasmado, entre otros, en su informe de 25 de enero de 2017.

Cuarta.- Contenido

El proyecto de Orden se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva con un Título I, con un artículo (artículo 1 de la Orden) que establece la adaptación de las bases reguladoras de las ayudas que modifica, a la nueva normativa; y un Título II, con cuatro capítulos y diecisiete artículos (artículos 2 al 18 de la Orden), que regulan la nueva convocatoria de las ayudas, una disposición transitoria única, una disposición adicional única y una disposición final única.

Con carácter previo al análisis del articulado, cabe significar que el texto proyectado incorpora normas relativas a las bases reguladoras de las subvenciones, así como la convocatoria de dichas subvenciones, en consonancia con lo establecido en el artículo 62, apartado 1, de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022 (en lo sucesivo, Ley 4/2021) que declara que “las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos vinculados al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea podrán incorporar la convocatoria de las mismas” y en el artículo 61, apartado 1, del Real Decreto-ley 36/2020 – precepto de carácter básico, conforme a la Disposición Final primera de dicha norma- que dispone que “las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos europeos podrán incorporar la convocatoria de las mismas”.

Como se indicó *ut supra* el presente informe tiene por objeto la orden, en cuanto establece las bases reguladoras, como disposición de carácter general, conforme a lo preceptuado 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.

Hecha la anterior matización, es preciso realizar las observaciones que siguen.

El **título** de la norma debe identificarse como “Proyecto de Orden”, en consonancia con lo establecido en la Directriz 6 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices).

La **parte expositiva** del Proyecto carece de título, conforme con la Directriz 11, y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Por lo demás, en la parte expositiva, debe incidirse en la justificación a la sujeción de la norma a los principios de buena regulación, de acuerdo a los parámetros establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015).

A este respecto, procede traer a colación la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) 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” (el subrayado es nuestro).

Entrando ya en la **parte dispositiva**, se deben hacer las siguientes consideraciones:

- Su estructura debe acomodarse a la directriz 19 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005:

“19. Ordenación interna. La parte dispositiva se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera:

DISPOSICIONES GENERALES.

a) Objeto.

b) Definiciones.

c) Ámbito de aplicación”.

En este sentido, después de la palabra “DISPONGO”, debe seguirse la estructura mencionada. En ella, debiera recogerse un artículo que describa el objeto de la disposición que se pretende aprobar.

En el **artículo 1** se establece la modificación de las Bases Regulatoras para atender las modificaciones operadas por el Real Decreto 1136/2023, de 19 de diciembre, y el Real Decreto 520/2024, de 4 de junio, que nuevamente procedió a modificar el citado Real Decreto 988/2021, de 16 de noviembre. Se incorporan así disposiciones relativas a distintas cuestiones como:

- El ámbito geográfico de los proyectos que opten a las ayudas conforme a los nuevos: apartado 2 del artículo 9 y apartado 2 del artículo 12 del RD 988/2021.

- Régimen jurídico –que vimos *ut supra*–: con referencias al Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, principio de “no causar daño significativo”... (DNSH) (apartado 2).
- Disposiciones relativas al ámbito de la línea 3: apartado 1 del artículo 13 del RD 988/2021 después de la modificación operada por el RD 520/2024.
- incompatibilidad de las ayudas, de acuerdo al nuevo artículo 17.
- El plazo de presentación de solicitudes (apartado 6).
- El análisis ex ante de riesgo de conflicto de interés (apartado 7), conforme al nuevo apartado 3 del artículo 3 del citado RDL de 2021.
- La composición de la comisión de valoración (apartado 8), en este sentido entre otros el art. 19 del RD Ley 988/2021.
- Justificación de la realización de la inversión (ha de cumplirse lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 22 del RD).
- Plan de gestión de residuos que garantiza el máximo reciclaje, al final de su vida útil, de los equipos eléctricos y electrónicos conforme a lo establecido en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero

A continuación se dispone la Convocatoria.

La **Disposición transitoria única** establece el Régimen transitorio para actuaciones en línea de actuación 3 de conformidad con el Real Decreto 520/2024, de 4 junio y su disposición transitoria única, que señala que: “Las ayudas reguladas en este programa podrán financiar las actuaciones que se hubieran desarrollado durante la vigencia del programa correspondientes a la línea de actuación 3 prevista en la letra c) del artículo 12.1 del real decreto que se modifica, en ámbitos materiales de actuación situados en cualquier zona geográfica, siempre y cuando las ayudas a conceder beneficien a microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME), según se definen en la Recomendación de la Comisión Europea de 6 de mayo de 2003”.

La **Disposición adicional única** prevé el régimen de recursos. Respecto al régimen de recursos contencioso administrativos regirá, en todo caso, lo señalado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dentro de los plazos fijados en el artículo 46.

La **Disposición final única** señala la entrada en vigor de la Orden, conforme al principio general del artículo 2 del código civil.

Por lo demás, en la M.A.I.N. se hace referencia a la Orden 89/2023, de la consejería de administración local y digitalización por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la ejecución de acciones de refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos de la comunidad de madrid, y se aprueba nueva convocatoria para la presentación de solicitudes por el procedimiento de concurrentia no competitiva, en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia – «financiado por la unión europea – nextgenerationeu», cuando la Orden inicial es: Orden 89/2023, de 9 de marzo, de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones dirigidas a acciones de refuerzo de la conectividad en polígonos industriales y centros logísticos de la Comunidad de Madrid, y la convocatoria para la presentación de solicitudes por el procedimiento de concurrentia competitiva, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea, NEXTGENEU”. En el presente caso se establece, como vemos, un régimen de concurrentia no competitiva de acuerdo a los artículos 12 y 19 del RD 988/2021, así el artículo 5 detalla que las ayudas reguladas por esta orden se concederán en régimen de concurrentia no competitiva, lo que es conforme a lo establecido en el artículo 62 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; señalándose como criterio para establecer la prelación de las solicitudes válidamente registradas, únicamente, la fecha de presentación de la documentación. En todo caso podría explicitarse en la correspondiente memoria y en el título de la orden, ya que en la anterior orden el régimen era de concurrentia competitiva, a los efectos de evitar confusiones. Debe corregirse

la referencia del artículo 5 al artículo 15.3 , después de la modificación propuesta, refiere el régimen de recursos.

En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSION

El Proyecto de Orden merece el parecer **favorable** de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas.

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

Madrid, a fecha de firma,

El Letrado-Jefe de la Consejería de Digitalización



Luis Moll Fernández-Figares

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
DIGITALIZACIÓN**