

S.J.23/2024

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 APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LOS PREMIOS SOLUCIÓN DIGITAL STARTUP COMUNIDAD DE MADRID"**

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:

-Proyecto de Orden.

-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.

-Memoria del análisis de impacto normativo.

-Informe de la Dirección General Atención al Ciudadano y Transparencia –Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

-Informe de impacto por razón de género -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de la Dirección General de Igualdad.

-Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

-Informe de la Dirección General de Economía, Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
Informe de la Dirección General de Igualdad, Consejería de Familia y Asuntos Sociales

-Informe de la Oficina de Calidad Normativa Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de la Secretaría General Técnica.

Tercero.- Con fecha 22 de julio tiene entrada en el servicio jurídico:

-Informe de la Dirección General de Trabajo –Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 12 de julio de 2024, en relación con el artículo 2, apartado 3, del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en materia de bases reguladoras de las mismas.

-Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea -Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local-, de 22 de julio de 2024, relativo a que las subvenciones proyectadas no son ayudas de acuerdo con el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- Nuevo texto del proyecto de orden.

- Nota interior de la Dirección General de Estrategia Digital, de 22 de julio de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Ámbito competencial y régimen jurídico

Con carácter previo, a efectos de examinar la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada, cabe recordar que el *ius honorandi* se presenta, en principio, como una facultad inherente a todo grupo social organizado y jurídicamente reconocido, puesto que el mérito honroso de una persona y la honra que, en consecuencia, ha de tributársele se aprecian y establecen, respectivamente, por el mismo grupo social.

Puede así afirmarse, que toda entidad social legalmente reconocida puede conferir honores y distinciones en sus respectivos ámbitos o círculos de actuación tanto públicos como privados, siempre que la regulación que de los mismos establezca no contradiga otra de nivel superior ni induzca a confusión con los honores que a dicho nivel superior corresponde otorgar, principio éste que, junto con el de que “nadie puede honrarse a sí mismo” -puesto que el honor debe ser siempre conferido desde un círculo atributivo superior- deben ser considerados centrales en la dinámica del Derecho Honorífico.

La creación de premios forma parte de la denominada “actividad administrativa de fomento”. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1997, dicha actividad se viene definiendo como “la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen en alguna medida necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos”. Con los premios se trata precisamente de estimular a los particulares para la realización de actividades que se estiman de utilidad pública y distinguir a aquellos que mejor se hayan empeñado en las mismas.

Asimismo, como se ha señalado en distintos Dictámenes de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, entre otros, Informe A.G. 55/2022, de 14 de junio, los premios se vienen clasificando tradicionalmente en premio-subsención (tiene un contenido económico relevante y está sujeto a la normativa de subvenciones), premio-honorífico (carece de contenido económico y persigue el enaltecimiento del interesado por haber realizado alguna conducta que redunde en beneficio de la comunidad) y premio-jurídico (además de un contenido honorífico o económico, otorga algún otro derecho o el establecimiento de una determinada relación jurídica).

Visto lo anterior, resulta procedente detenernos en la naturaleza jurídica de los premios y las subvenciones, habida cuenta que su calificación como una u otra figura jurídica comporta, no solo un régimen distinto, sino que también se afectaría a la competencia para regular unos u otras.

Así, para delimitar el régimen jurídico aplicable a los premios es preciso traer a colación el artículo 4, letra a), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS), que excluye de su ámbito de aplicación los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario.

Por su parte, la Disposición Adicional Décima de la LGS dispone que: “reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales,

científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable”. No obstante, no se ha dictado normativa de desarrollo en la materia. Cabe apuntar que no se encuentra regulación ni mención alguna, a los premios, en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, RGS), ni en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Por lo demás, de acuerdo con el proyecto sometido a informe, estos premios se conceden a solicitud de los interesados (artículos 5 y 7); tienen una clara dotación económica (art. 9); se prevé un procedimiento de otorgamiento de concurrencia competitiva (art. 11); los beneficiarios tienen la obligación de justificar la actividad (arts. 5, 12.1) y se prevé el reintegro por incumplimiento. Por su parte, el artículo 2 remite su régimen jurídico a la normativa de subvenciones.

De acuerdo con todo lo anterior, puede concluirse que, en el presente supuesto, la naturaleza del premio a que se refiere el Proyecto, tiene encaje en el concepto de premio-subvención, y responde al concepto de las subvenciones, como la realización de una disposición dineraria sin contraprestación directa de los beneficiarios, por la realización de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, todo conforme al artículo 2.a) LGS y 1.a) LSCM; por tanto, resulta de aplicación la normativa reguladora propia de las Subvenciones.

En este sentido puede citarse el Informe de la Intervención general de la Comunidad de Madrid, de 10 de junio de 2005, que establece (con nuestro destacado):

“El criterio mantenido por el Órgano Gestor a este respecto es el siguiente: los premios no son subvenciones, en base a que la nota más destacada de una subvención, consustancial a su concepción y que se cita en el preámbulo de la Ley 2/1995 de Subvenciones, es la afectación concreta de la entrega dineraria a un fin específico, cuyo cumplimiento es de obligada justificación y donde el reintegro va asociado a cualquier desviación de la finalidad establecida.

(...)

En relación a la naturaleza jurídica de los premios, esta Intervención General ha tenido ocasión de pronunciarse mediante los Informes de fechas 20 7 2000, 1 8 2001 y 4 4 2002, entre otros.

Del contenido de los mismos y en relación a la argumentación mantenida por el Centro Gestor sería de destacar la postura doctrinal sostenida por Begonia Sesma Sánchez que considera lo siguiente:

"los premios científicos, artísticos, culturales o empresariales concedidos por un sujeto de derecho público también pueden considerarse otra clase de subvenciones públicas que se caracterizan por dos notas básicamente. La primera es que su concesión siempre se realiza a posteriori respecto de la realización de la actividad que pretendieron incentivar, y la segunda es que en ellos la medida de fomento tiene algo de honorífico y reconocimiento por la actividad desempeñada."

No se considera relevante para conceptuarlos como subvención a diferencia de Fernández Farreres el que los premios se concedan una vez realizada la actividad, puesto que esta característica está presente en todas las subvenciones que se conceden "ex post", es decir, que se conceden con posterioridad a la actividad realizada, como haber contratado un determinado número de trabajadores, o haber plantado cierto cultivo sin que en estos supuestos se dude del carácter de subvención de la ayuda concedida.

Igualmente, J. Pascual García conceptúa expresamente como subvención los premios, considerando que "deben quedar comprendidas en la categoría de subvención las entregas de fondos siguientes: Los premios, primas y otras ayudas que se otorguen en consideración a actividades del beneficiario anteriores a la concesión."

Por otra parte, en el ámbito del Derecho Positivo se contiene una regulación expresa de los premios en la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de aplicación directa a la Comunidad de Madrid en la actualidad, con el alcance puesto de manifiesto en la consideración primera del presente informe.

Junto a la delimitación del ámbito objetivo de aplicación de la Ley a partir del propio concepto legal de subvención, tanto en su formulación positiva como en la delimitación negativa que se contiene en el artículo 2 de la misma, la Ley relaciona unas concretas subvenciones, mediante las que el legislador constriñe en determinados supuestos la vocación de generalidad de la norma excluyéndolas de sujeción a la misma, bien por la especialidad de algunas de ellas, bien por pura decisión legislativa.

Así, el artículo 4 de la Ley General de Subvenciones contiene como exclusiones de la aplicación del régimen de subvenciones la siguiente:

"(...) a) Los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario."

El precepto anteriormente transcrito tiene el carácter de legislación básica (Disposición Final Primera de la Ley 38/2003) y de su lectura, a contrario sensu, se deduce que los premios otorgados previa solicitud del beneficiario serían calificables como subvenciones.

(...)

Junto a la regulación de los premios llevada a cabo por la Ley 38/2003 con carácter básico, y en consecuencia como legislación común a todo el territorio nacional, no podemos olvidar la convivencia de dicha regulación con la normativa propia de la Comunidad de Madrid, dictada en ejercicio de la potestad subvencionadora. Del examen de la misma se deduce que al regular las ayudas y subvenciones públicas se utiliza un concepto amplio de supuestos sometidos a sus preceptos, entre los que cabe incluir los premios.

Tal conclusión se alcanza en el Informe de la IGCM de 4 de abril de 2002 en el que se expone:

"De acuerdo con la definición del artículo 1 de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid los premios pueden considerarse subvenciones en sentido amplio siempre que los mismos impliquen un desplazamiento patrimonial con

entrega dineraria de cualesquiera de los sujetos comprendidos a que se refiere el artículo 2 del citado texto legal a un tercero, incrementándose el patrimonio del mismo con el correlativo decremento patrimonial del sujeto concedente".

A mayor abundamiento, en el Informe antes referido se expresa lo siguiente:

"Por otra parte, en el derecho positivo autonómico igualmente existe esa calificación de los premios como actuación encuadrable dentro de la actividad subvencional en sentido amplio.

Así, la Orden 2532/1998 de 29 de septiembre, de la Consejería de Hacienda, reguladora de la obligación de acreditar el cumplimiento de obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones, ayudas públicas y transferencias de la Comunidad de Madrid en su artículo 3.1. g) enumera entre las subvenciones exoneradas de acreditar las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social: "Las concedidas a particulares como pago de premios, recompensas, bolsas de viaje y otras cuya finalidad sea el fomento de la participación en concursos o exposiciones."

De la argumentación expuesta hasta estos momentos criterio doctrinal y Derecho Positivo se desprende la naturaleza jurídica de los premios, calificables como subvenciones siempre que exista una previa solicitud por parte de los mismos, y en consecuencia, la aplicación a los mismos de la legislación básica relativa a los premios contenida en la Ley 38/2003 General de Subvenciones, así como la normativa propia de la Comunidad de Madrid: Ley 2/1995 de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, Decretos y Órdenes de desarrollo".

Sentado lo anterior, nos encontramos ya, en disposición de abordar el ámbito competencial. Debe exponerse que, 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.

El objeto del proyecto sometido a Informe viene reflejado en su artículo 1.1 (en la última versión remitida) en los siguientes términos:

“Creación de los premios, objeto y finalidad.

La presente Orden tiene por objeto aprobar las bases reguladoras de los premios Solución Digital Startup Comunidad de Madrid, para reconocer las mejores soluciones digitales puestas en marcha por startups con un centro de trabajo en la Comunidad de Madrid.

Los premios tienen un doble objetivo: reconocer la actividad innovadora, y el impacto de un proyecto de carácter digital que ofrezca una solución disruptiva en su área de actuación”.

En este sentido, indicar que, 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:

- La competencia de promoción y apoyo al desarrollo de la sociedad digital para los ciudadanos.
- La elaboración y desarrollo tanto de planes estratégicos como de acción, para la consecución de los objetivos marcados en materia de sociedad digital”.
- Coordinación y ejecución de las políticas de impulso de la sociedad de la información, contribuyendo a la reducción de la brecha digital.
- Diseño, coordinación, seguimiento y evaluación de programas de capacitación y certificación de competencias digitales como factor clave para el desarrollo socioeconómico y la empleabilidad, sin perjuicio de las competencias de otras consejerías.
- Fomento y coordinación de la transformación digital de la Comunidad de Madrid, así como de la sociedad de la información y el conocimiento.

- 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.

En todo caso, las competencias que se ejercen, en este ámbito, por la Comunidad de Madrid, son innegables. En este sentido, 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.

Así, las competencias en materia de digitalización es innegable que, en lo correspondiente, también pertenecen a las CCAA, aun cuando no sean reconducibles a un único título competencial.

Debe recordarse que se ejercen, aquí, las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Concretamente, puede señalarse que el artículo 26.1.1 le atribuye competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y el artículo 26.1.3 le atribuye el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Al mismo tiempo, el artículo 7, además de reconocer a los ciudadanos de Madrid como titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, señala que los poderes públicos madrileños asumen, en el marco de sus competencias, entre

otros principios rectores de su política, la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran.

Igualmente ha de apuntarse que, efectivamente, la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en el fomento de la cultura y la investigación científica y técnica en virtud del artículo 26.1.20 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

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

Las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid se rigen por la normativa autonómica aplicable, fundamentalmente, la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM), el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, y el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995.

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

Segunda.- Naturaleza de la disposición y competencia para dictarla

La articulación jurídica del proyecto para la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones analizadas pretende realizarse por medio de Orden.

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”.

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.

Tercera. - Tramitación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando 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”.

Consta, en el expediente, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; y el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas y 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Se acompañan, de otra parte, los informes de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, en aplicación del artículo 4 del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid; Informe de la Dirección General de Trabajo –Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 12 de julio de 2024, en relación con el artículo 2, apartado 3, del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en materia de bases reguladoras de las mismas; Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea -Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local-, de 22 de julio de 2024, relativo a que las subvenciones proyectadas no son ayudas de acuerdo con el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Consta el informe de la Dirección General de Economía, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Se especifica en la memoria, por lo demás, que “La financiación se realizará con cargo al programa presupuestario 928M, subconcepto 49000, concepto 490, artículo 49 del capítulo 4, «Modernización, dinamización y difusión tecnológica».

Según se indica en la Memoria del análisis de impacto normativo, no se ha cumplimentado el trámite de audiencia pública, al no afectar la norma proyectada a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, en consonancia con lo señalado en el artículo 133.2 y 4 de la Ley 39/2015 y en el artículo 26. 6 de la Ley del Gobierno.

Se ha prescindido del trámite de consulta pública, al entenderse que la norma proyectada no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, de conformidad con el artículo 133.1 y 4 de la Ley 39/2015 y 26.2 de la Ley del Gobierno.

Por último, cabe significar que la subvención proyectada está prevista en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería: 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.

Cuarta.- Contenido

El proyecto de Orden se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva.

La parte dispositiva está formada por 16 artículos, y una disposición final.

- 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.

Se indica que la Orden es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a 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”.

Entrando ya en la **parte dispositiva**, en general se cumplen los requisitos mínimos que exige la Ley que deben contener unas bases, debiéndose tener en cuenta, a tales efectos, lo señalado en el artículo 17 de la LGS y, en su caso, 6 de la citada Ley de subvenciones de la Comunidad de Madrid; En todo caso, se pueden realizar diferentes consideraciones:

- En el artículo 1 se relaciona el objeto y la finalidad de los premios. En el artículo 4 se recogen distintas modalidades de premios. Ahora bien, una vez determinadas, se establece que: “En las correspondientes convocatorias podrán establecerse nuevas modalidades o modificar las

indicadas”. Debiera observarse mayor concreción, en esta disposición que, de lo contrario, queda totalmente abierta en su redacción, en aras al principio de seguridad jurídica.

- En el artículo 8.8, se puede incluir la referencia concreta al Capítulo segundo, del Título preliminar, de la Ley 40/2015 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en concreto la Sección tercera, en cuanto a los órganos colegiados.

- En el artículo 11 se prevé el procedimiento de concesión de las subvenciones, que será el de concurrencia competitiva. En relación con la instrucción y con la resolución del procedimiento para la concesión de la subvención, deberá tenerse en cuenta que, conforme al artículo 22, apartado 1, de la Ley 38/2003, “(...) sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras”.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 2/1995, dispone:

(...) En este supuesto, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor.

A la vista de la normativa expuesta se aprecia que, en todo caso, el órgano instructor y el órgano concedente deben ser distintos, lo que se respeta en las presentas bases.

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 que prevé, así mismo, el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo que será de seis meses, en el caso de actos presuntos.

En particular, el artículo 46, apartado 1, de dicha Ley, dispone que “el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto”.

Se regula el silencio administrativo negativo de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- Por lo demás, sería aconsejable dotar de mayor concreción a algunos artículos como el 12.1.a) o artículo 13, todo en aras a una mayor seguridad jurídica

- Respecto de la representación de los posibles destinatarios, prevista en el artículo 12, debe recordarse que el representante puede quedar acreditado por escritura de poder, pero también mediante otras, *verbi gratia*, en la que se nombre administrador, consejero delegado, etc. Así mismo se debe recordarse que los poderes generales deben inscribirse en el registro mercantil, con arreglo al art. 22 del Código de Comercio y 4 y 94 del Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil, por lo que sería aconsejable utilizar una fórmula mas genérica que permita acreditar el representante con arreglo a la Ley.

- En el artículo 14, a propósito de la renuncia, se contempla la notificación a los interesados y la posterior publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, con lo que se incurriría en una doble notificación, lo que crea inseguridad jurídica; se aconseja dejar una de las dos. Se sugiere optar por la publicación en el Boletín, en los términos del artículo 45 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En su caso, prever el correspondiente procedimiento de renuncia.

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 observaciones efectuadas en el cuerpo del presente informe.

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**