

SJ.: 13/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, en relación con un **Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de ayudas en especie destinadas a la ejecución de mantenimiento de caminos rurales de municipios de menos de 10.000 habitantes de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - Con fecha 16 de marzo de 2023 ha tenido entrada en el Servicio Jurídico de la Consejería de Administración Local y Digitalización un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno indicado.

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

- Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Anexo del Proyecto de Acuerdo de Consejo de Gobierno en el que figura el modelo de solicitud de estas ayudas.
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo, emitida por el Director General de Reequilibrio Territorial el 28 de febrero de 2023, y ficha del resumen ejecutivo.

-Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de fecha 24 de febrero de 2023, dictado en cumplimiento de lo previsto en el artículo 12 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 impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 15 de febrero de 2023, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, dictado en cumplimiento del artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

-Informe de impacto por razón de género, de 7 de febrero de 2023, de la Dirección General de Igualdad, dictado en cumplimiento del artículo 13.1.c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en relación 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, identidad y expresión de género, de 7 de febrero de 2023, emitido por la Dirección General de Igualdad, de conformidad con el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de identidad y expresión de Género e igualdad Social y no Discriminación.

- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de fecha 14 de febrero de 2023.

-Informe justificativo de la concurrencia de las razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa, suscrito por el titular de la Consejería de Administración Local y Digitalización, el 14 de marzo de 2023.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica, de 15 de marzo de 2023.
- Orden 54/2022, de 9 de marzo, de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Administración Local y Digitalización para los años 2022-2023.
- Orden 88/2023, de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la que se modifica la Orden 54/2022, de 9 de marzo, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Administración Local y Digitalización para los años 2022-2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Ámbito competencial.

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 en los siguientes términos:

“1. El objeto de estas normas reguladoras es el establecimiento del procedimiento de concesión directa de ayudas en especie dirigidas a municipios de menos de 10.000 habitantes de la Comunidad de Madrid para promover actuaciones de mantenimiento de caminos rurales de titularidad municipal.”.

En lo atinente a esta materia, debe recordarse que, a la Comunidad de Madrid, por habilitación expresa del artículo 148.1.2 de la Constitución (en adelante, CE), y de conformidad con lo previsto en el artículo 27.1 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, le corresponde, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de régimen local.

Además, el artículo 40 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), dispone que *“Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio.*

Por lo tanto, la Comunidad de Madrid, como comunidad autónoma uniprovincial asume las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las diputaciones provinciales, tal como aparece recogido también en la Disposición Transitoria Cuarta de su Estatuto de Autonomía, que dice así:

“1. La Diputación Provincial de Madrid queda integrada en la Comunidad de Madrid a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto y, gestionará los intereses generales de la Comunidad que afectan al ámbito local hasta la constitución de los órganos de autogobierno comunitarios, ajustándose a sus actuales competencias y programas económicos y administrativos y aplicando en el ejercicio de sus funciones, de forma armónica, la legislación local vigente y la estatal, con prevalencia de esta última ordenación.

2. Una vez constituidos los órganos de autogobierno comunitario, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación Provincial de Madrid, la cual cesará en sus funciones. La Comunidad de Madrid asumirá todas las competencias, medios y recursos que según la Ley correspondan a la Diputación Provincial de Madrid, y se subrogará en las relaciones jurídicas que se deriven de las actividades desarrolladas por aquella.”.

Sentado lo anterior, el artículo 36.1, letra b), de la LBRL, dispone que *“1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes: b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.”.*

En la misma línea, el artículo 112.2 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, señala que esta asume las competencias propias de la diputación provincial, y, por tanto, desarrollará en relación con las entidades locales de Madrid las funciones de coordinación, colaboración y asistencia que la legislación estatal atribuye a aquellas corporaciones provinciales.

Por su parte, el artículo 25.d) de la LBRL, establece que los municipios ejercerán como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas las referidas a infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, disponiendo el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, en su artículo 3, que los caminos cuya conservación y policía sean competencia de las entidades locales son bienes de uso público y, por tanto, corresponde a los ayuntamientos garantizar su conservación y mantenimiento, y en cualquier caso, deben permitir el acceso rodado de vehículos.

En otro orden de cosas, el Decreto 198/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, incluye en su artículo 6, entre las competencias

que la Dirección General de Reequilibrio Territorial ostenta en materia de asistencia a municipios, en su letra c), *la elaboración de bases reguladoras y de convocatorias, así como la tramitación de expedientes de concesión, abono y reintegro de subvenciones dirigidas a Ayuntamientos, mancomunidades y a la Federación de Municipios de Madrid en el ámbito de competencias de la Consejería.*

Se constata, por lo tanto, que la Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, ostenta competencia para regular la materia objeto del proyecto de acuerdo sometido a informe.

Segunda. - Régimen jurídico.

Una vez determinada la competencia material, debe llamarse la atención sobre el hecho de que el proyecto de Acuerdo tiene por objeto aprobar las bases reguladoras de unas subvenciones que consisten en ejecutar las actuaciones de mantenimiento de los caminos rurales de los municipios beneficiarios, para su posterior entrega a dichas Entidades Locales sin contraprestación alguna por su parte. La naturaleza de la subvención en especie de esta actuación ha sido ya definida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid en su Informe de 27 de noviembre de 2015 para una actuación similar a la proyectada, en los siguientes términos:

“Llegados a este punto, procede ahora analizar el instrumento a través del cual se ha canalizado la relación jurídica entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Titulcia y si el procedimiento seguido son los adecuados para alcanzar la finalidad perseguida por las partes intervinientes.

Dado que lo que se está financiando son inversiones realizadas por la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, con el único propósito de entregarlas al Ayuntamiento, sin contraprestación alguna para la Comunidad de Madrid, debe descartarse el criterio mantenido por el órgano gestor de considerar este negocio como contractual. Es decir, no existe un intercambio de prestaciones obligacionales, ni interés patrimonial. Entiende este Centro Directivo, que la conclusión a la que se llega por el órgano consultante de considerar el negocio como oneroso, parte de una premisa

errónea, que es, la existencia de una única relación jurídica (con los adjudicatarios de los contratos menores).

Del análisis del expediente se comprueba que tampoco se optó por el convenio, instrumento de cooperación voluntaria recogido en el artículo 127.c) de la LRBRL, por cuanto que no se trata de una relación con contraprestaciones por ambas partes. Los convenios se pueden definir como un instrumento a través del cual dos o más entes públicos, actuando en el marco de sus respectivas competencias, se ponen de acuerdo para alcanzar un fin común, comprometiéndose para ello a realizar determinadas actuaciones. De los datos aportados no parece deducirse, que se trate de establecer una colaboración institucional para llevar a cabo de común acuerdo, unas actuaciones por parte de las dos Administraciones para obtener un fin común en el ejercicio de sus competencias. En definitiva, no se trata de un negocio bilateral, no existen contraprestaciones por las dos partes participante, el negocio beneficia sólo a una de ellas.

En el presente caso, si resulta acreditado con la documentación aportada, que tanto la voluntad de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, como la del Ayuntamiento, era que la Comunidad de Madrid a través de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, realizara las obras de rehabilitación en un bien de titularidad municipal, al objeto de entregarlas a dicha Entidad local sin contraprestación, por lo que, puede concluirse, que nos encontramos ante una ayuda en especie”.

Determinada por la Intervención General la naturaleza de ayuda en especie de la actuación, debe observarse que la Disposición Adicional quinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, (en adelante LGS), que no presenta carácter básico, establece, en su apartado 1, que *“las entregas a título gratuito de bienes y derechos se regirán por la legislación patrimonial”*, añadiendo el apartado 2 que *“no obstante lo anterior, se aplicará esta Ley, en los términos que se desarrollen reglamentariamente, cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derecho o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero”*. En la misma línea, el artículo 3.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, que tampoco ostenta carácter básico, señala que *“las entregas de bienes, derechos o servicios que, habiendo sido adquiridos con la finalidad exclusiva de ser entregados a terceros, que cumplan los requisitos*

previsto en las letras a), b) y c) del artículo 2.1 de la LGS, tendrán la consideración de ayudas en especie y quedará sujetas a dicha Ley y al presente Reglamento, con las peculiaridades que conlleva la especial naturaleza de su objeto”.

Por su parte, el artículo 1.2 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, señala que *“los desplazamientos patrimoniales a que se refiere el apartado anterior que no cumplan los requisitos b) o c) establecidos, tendrán la consideración de transferencias. En todo caso, cuando la entrega se realice en especie, en vez de ser dineraria, se regirán por la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, sea transferencia o subvención”.*

En el presente supuesto, sin embargo, cabría cuestionar la aplicabilidad de la legislación patrimonial, puesto que los bienes son, en todo momento, propiedad del Ayuntamiento y no ingresan en el patrimonio madrileño.

Por lo tanto, no encajando el supuesto de hecho analizado en la legislación madrileña vigente, podría entenderse, ante la existencia de dicha laguna, que procede la aplicación supletoria de la Disposición adicional quinta de la LGS, de tal forma que la selección de Ayuntamientos para concederles estas ayudas en especie debe regirse por la normativa en materia de subvenciones.

En apoyo de esta tesis, cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, donde se afirma lo siguiente:

“(…) La supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes, y por imperativo de la última frase del art. 149.3 C.E. “Para armonizar de manera congruente” las “distintas declaraciones doctrinales integrándolas en un sistema conceptual dotado del grado de coherencia que le es exigible”, sigue afirmando la STC 147/1991, es preciso “reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse (sic) a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación

pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación".

(...) La cláusula de supletoriedad es, según la doctrina expuesta, una previsión constitucional emanada de la CE que se dirige al aplicador del Derecho, indicándole el modo en que deben colmarse las lagunas del ordenamiento autonómico, cuando las haya. A tenor de la misma, una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial alguna".

Interesa destacar, por otra parte, que ésta es la interpretación que parece seguir la Intervención General madrileña que, en el mismo Informe citado *ut supra*, señala lo siguiente:

"La disposición adicional quinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, (en adelante LGS), bajo el título "Ayudas en especie", establece, en el apartado 1, que: "Las entregas a título gratuito de bienes y derechos se regirán por la legislación patrimonial", añadiendo en el apartado 2 que: "No obstante lo anterior, se aplicará esta Ley, en los términos que se desarrollen reglamentariamente, cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero.

De conformidad con el artículo 3.1 del 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: "Las entregas de bienes, derechos o servicios que, habiendo sido adquiridos con la finalidad exclusiva de ser entregados a terceros, que cumplan los requisitos previstos en las letras a), b) y c) del artículo 2.1 de la LGS, tendrán la consideración de ayudas en especie y quedarán sujetas a dicha Ley y al presente Reglamento, con las peculiaridades que conlleva la especial naturaleza de su objeto".

Fijado lo anterior queda ahora por dilucidar, si la aportación de la Comunidad de Madrid, cumple los siguientes requisitos que caracterizan a las subvenciones:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que dicha entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, ya realizados o por realizar.
- c) Que el proyecto o la acción tenga por objeto el fomento de una actividad pública o de interés social o de promoción de una finalidad pública.

Con carácter general, ya ha quedado expuesto en las anteriores consideraciones que las actuaciones a las que se refiere la presente consulta, cumplen los requisitos anteriores. Así, se trata de una ayuda sin contraprestación por parte del Municipio; la actuación se encuadra dentro de las medidas de fomento de la rehabilitación de los espacios urbanos públicos, que pretende mejorar y rehabilitar la accesibilidad en el ámbito de actuación, aumentar la sostenibilidad ambiental social y económica del entorno y mejorar la movilidad en la zona, por lo que responde a un interés público o social y, por último, la titularidad del resultado de la actuación (la obra) corresponde al Ayuntamiento que recibe la ayuda y no a la Comunidad de Madrid.

Por lo tanto, a la citada ayuda en especie le será de aplicación la legislación general sobre subvenciones, es decir, la LGS, la Ley 2/1995, de 8 de marzo, reguladora de subvenciones de la Comunidad de Madrid y sus normas de desarrollo (en adelante LSCM)".

De acuerdo con la doctrina transcrita, para examinar esta ayuda en especie habrá que estar a las normas contenidas en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, reguladora de subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante LSCM), así como la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, pues parte del articulado de ambas normas estatales tiene carácter básico.

Señalar que el artículo 134 de la Ley 2/2003, establece precisamente que la Comunidad de Madrid podrá otorgar subvenciones y ayudas a las Entidades Locales en los términos previstos en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Pues bien, el artículo 2 de la LGS, define la subvención en los siguientes términos:

“Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.”

La subvención se concede siempre en atención a una causa, a una actividad pública o privada, considerada de interés general, que merece la ayuda por razones de política económica y presupuestaria valoradas por el concedente, comprendiendo toda clase de procedimientos dirigidos a la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de exenciones y desgravaciones fiscales, ya, como en el presente caso, un desembolso de dinero público destinado a dicha función de fomento o promoción. Concretamente, como hemos visto, en este caso la subvención consiste en una ayuda en especie, en virtud de la cual la Consejería competente en materia de administración local realizará la actuación subvencionable consistente en el mantenimiento de caminos rurales con la finalidad de entregarlos a los municipios que ostentan su titularidad

En este sentido, si bien el establecimiento de las subvenciones se inscribe, en principio, en el ámbito de la potestad discrecional de la Administración (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de 3 de mayo de 1993), una vez que la subvención ha sido anunciada y regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la regla, de tal manera que su atribución concreta escapa al puro voluntarismo de la Administración.

El procedimiento administrativo para el otorgamiento de subvenciones públicas no es un procedimiento administrativo genérico, sino un procedimiento especial cuya normativa, así como las condiciones materiales y formales que justifican la subvención, han de interpretarse restrictivamente, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Supremo (SSTS de 4 de octubre de 1996 y 9 de mayo de 1997):

"En materia de beneficios y subvenciones hay que atenerse a los términos de la norma que los crea y regula, y no es dable por vía de la interpretación extenderlos a supuestos por ella no previstos".

El artículo 4, apartado 1, de la LSCM, dentro de los principios generales predicables de las subvenciones, dispone que *"las subvenciones que se concedan por la Comunidad de Madrid lo serán con arreglo a criterios de publicidad, concurrencia, 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"*.

Como excepción al régimen general de concurrencia, la normativa en materia de subvenciones permite el otorgamiento de las mismas de forma directa en los términos contemplados en el artículo 22, apartado 2, de la LGS y en el artículo 4, apartados 5 y 6 de la LSCM.

De conformidad con el artículo 4, apartado 5, de la LSCM:

"Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

- a) Aquellas que tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.
- b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos por normas de rango legal.
- c) Con carácter excepcional, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

El régimen aplicable a estas subvenciones será el siguiente:

1.º El Consejo de Gobierno, aprobará mediante Acuerdo la normativa especial reguladora de aquellas subvenciones en las que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de dicha aprobación.

En estos supuestos, el órgano concedente deberá publicar la declaración de los créditos presupuestarios disponibles para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de su concesión, previa la tramitación del expediente de gasto que corresponda, iniciándose el procedimiento con la solicitud de los interesados, que deberán entenderla desestimada por el transcurso del plazo fijado para resolver.

2.º El Consejo de Gobierno podrá autorizar el otorgamiento de subvenciones de forma simultánea a la aprobación de planes o programas cuando los beneficiarios sean Universidades públicas, Corporaciones y Entidades Locales, siempre y cuando los mismos incorporen el objeto y condiciones de otorgamiento de la subvención.

3.º El Consejo de Gobierno, podrá autorizar la celebración de convenios o acuerdos de colaboración sin contraprestación con los beneficiarios de las subvenciones, cuando éstos se encuentren singularizados en el momento de su autorización” (el subrayado es nuestro).

A la vista de los preceptos transcritos, debe examinarse la viabilidad jurídica del Acuerdo proyectado, lo que obliga a analizar si el mismo se acomoda a alguno de los supuestos enumerados en el artículo 4, apartado 5, de la LSCM.

Parece claro que las ayudas proyectadas no tienen encaje en las letras a) y b) de dicho precepto, al no estar contempladas nominativamente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid y no venir impuesta su concesión por una norma de rango legal.

Resta, por tanto, valorar si se dan los requisitos del artículo 4, apartado 5, letra c), de la LSCM, es decir, si existen en el supuesto examinado razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas y si dichas razones dificultan la convocatoria pública de la subvención.

A tal efecto se ha incorporado en el expediente un informe suscrito por el titular de la Consejería de Administración Local y Digitalización, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 4, apartado 6, de la LSCM, relativo a dicha justificación.

Por último, también se ha atendido la exigencia prevista en el artículo 5.bis LSCM de fijar previamente en un plan estratégico los objetivos y efectos, el plazo, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Dicho plan estratégico fue aprobado mediante Orden 54/2022, de 9 de marzo, de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Administración Local y Digitalización para los años 2022-2023, modificada mediante las ordenes 381/2022, de 13 de septiembre, 575/2022 de 20 de octubre, y más recientemente mediante Orden 88/2023, de 14 de marzo. Esta última modificación es la que incluye en el Plan Estratégico aprobado en marzo de 2022, las subvenciones destinadas a la ejecución de actuaciones de mantenimiento de caminos rurales de municipios de menos de 10.000 habitantes de la Comunidad de Madrid.

Tercera. - Naturaleza de la disposición.

La articulación jurídica del proyecto para la aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de las ayudas analizadas pretende realizarse por medio de Acuerdo del Consejo de Gobierno.

El artículo 9.2 de la LGS –de carácter básico, ex D.F.1ª-, señala que *“con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley”*.

Por su parte, como hemos adelantado, el artículo 4.5.c) de la LSCM, permite conceder de forma directa aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, señalando que, en tales casos, *“el Consejo de Gobierno, aprobará mediante Acuerdo la normativa especial reguladora de aquellas subvenciones en las que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el*

momento de dicha aprobación. En estos supuestos, el órgano concedente deberá publicar la declaración de los créditos presupuestarios disponibles para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de su concesión, previa la tramitación del expediente de gasto que corresponda, iniciándose el procedimiento con la solicitud de los interesados, que deberán entenderla desestimada por el transcurso del plazo fijado para resolver”.

A continuación, el artículo 6.1 del mismo cuerpo legal, tras reiterar que *“previamente a la concesión de subvenciones se establecerán las oportunas bases reguladoras, salvo que ya existieran estas”,* añade que *“en los supuestos recogidos en el artículo 4 de esta Ley, la documentación especificada en cada uno de los casos tendrá carácter de base reguladora”.*

De la normativa citada parece desprenderse que, tanto la legislación estatal, como la autonómica, conceptúan las bases reguladoras como disposiciones administrativas de carácter general, pues las califican en todo caso como normas. Incluso, el artículo 67.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, somete su procedimiento de elaboración a la tramitación establecida por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno para la elaboración de normas reglamentarias –si bien para el ámbito de la Administración del Estado –.

No en vano, las bases reguladoras de subvenciones persiguen la normación de la subvención: no se limitan a aplicar una solución jurídica a un problema determinado ni suponen la conclusión de un procedimiento; son la base sobre la que sustentar el dictado de la resolución posterior, y su regulación subyace durante la vigencia de la relación jurídica subvencional.

Por lo tanto, 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”.

Sentado lo anterior, cabe recordar que 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)-, por lo que ninguna objeción jurídica puede oponerse al Proyecto sometido a Informe, desde esta perspectiva.

Cuarta. - Procedimiento.

En lo que atañe a la tramitación del Proyecto realizada hasta este momento, 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 (Decreto 52/2021, en adelante), dispone que *“este Decreto no será de aplicación al supuesto previsto en el artículo 4.5.c) 1o de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Asimismo, quedan fuera de su ámbito de aplicación las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas”.*

A la vista de lo expuesto *ut supra* sobre la naturaleza de la medida proyectada, es dable concluir que la tramitación del presente Acuerdo no está sometido a las exigencias del Decreto 52/2021 citado, debiendo tomar en consideración, en consecuencia, lo previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, de Gobierno, redactado según el apartado doce de la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que resulta de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y con la Disposición Final Segunda de la Ley 1/1983.

Ello no obstante, el Proyecto sí aplica alguno de los preceptos del Decreto 52/2021; así, por ejemplo, se ha cumplido con el trámite del informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, y se han solicitado los informes preceptivos de impacto (art.4.1).

En efecto, se ha observado la imposición del artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, que establece en su artículo 2 que *“todas las disposiciones legales o reglamentarias de la Comunidad de Madrid, deberán contar con carácter preceptivo con un informe sobre su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género por quién reglamentariamente se determine”*. En el mismo sentido, se ha observado la del artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid (*“las normas y resoluciones de la Comunidad de Madrid incorporarán la evaluación del impacto sobre identidad de género en el desarrollo de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género”*) y la del artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil (*“las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”*).

Por otro lado, se ha incorporado al expediente el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en cumplimiento de lo previsto en el artículo 12 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, según el cual, *“1. La regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación. Este informe será solicitado por las Secretarías Generales Técnicas o los Centros Directivos promotores, dentro del proceso de elaboración de*

normas de carácter general, pudiendo proseguirse las actuaciones en caso de no emitirse en el plazo de ocho días hábiles a contar desde el día siguiente al de la recepción de la solicitud por esa Dirección General”.

También se ha incorporado el informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, en el que se dice que estas ayudas no entran en el ámbito de aplicación del artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no siendo, en consecuencia, necesario notificar el presente Proyecto de Acuerdo a la Comisión Europea para su autorización.

Por el contrario, no se ha solicitado el informe de la Dirección General de Trabajo previsto en el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, fundamentándose su no solicitud en el hecho de que al tratarse de unas ayudas directas no se establece ningún tipo de criterio de priorización, y tampoco el Informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados automáticamente para 2023, dado que se dice que este proyecto normativo no supone un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previstos en la citada ley, ni compromete fondos de ejercicios futuros.

No constan tampoco en el expediente los informes de las secretarías generales técnicas de las diferentes consejerías de la Comunidad de Madrid, si bien, teniendo en cuenta que la elaboración de las disposiciones que contienen bases reguladoras queda fuera del ámbito material del Decreto 52/2021, no resulta de aplicación lo dispuesto en su artículo 4.3.

En cuanto al cumplimiento de los tramites de consulta e información pública previstos en el artículo 26.2 y 6 de la Ley 50/1997, se ha justificado correctamente en la Memoria de Análisis del Impacto Normativo (en adelante MAIN) por qué se ha prescindido de los mismos.

Finalmente, y por lo que respecta a la MAIN, se ha optado por la elaboración de una memoria ejecutiva de impacto normativa (terminología introducida por el Decreto 52/2021) que se corresponde con la memoria abreviada de impacto normativo (terminología del Real Decreto 931/2017), argumentando que la elección de esa opción se encuentra en el hecho de que las normas reguladoras proyectadas no tienen un impacto significativo en la actividad económica, ni imponen obligaciones relevantes a los destinatarios (municipios) dado que únicamente pretenden asistir a los municipios de menos de 10.000 habitantes en el adecuado mantenimiento de sus caminos rurales.

No siendo de aplicación el Decreto 52/2021, para su elaboración es preciso tomar como referencia el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su Guía Metodológica, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

El artículo 3 del Real Decreto 931/2017, regula la memoria abreviada, estableciendo en su apartado segundo que *“La memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas. También se incluirá una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma de acuerdo con lo previsto en la letra j) del apartado 1 del artículo anterior. A este respecto la Guía Metodológica incluirá indicaciones del contenido preciso de la memoria abreviada”*.

Con carácter general la memoria examinada se acomoda a este contenido, no obstante, no contiene la evaluación *ex post* a la que se refiere la letra j) del artículo 2.1 del Real Decreto citado, en la que se debe incluir la forma en que se analizaran los resultados de la aplicación de las normas. De acuerdo con el citado artículo *la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo y, en su caso, describirá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación*.

En línea con lo anterior, el apartado cuarto del artículo 2.1 establece que cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo “*será necesario justificar este hecho en la memoria*”.

En consecuencia, deberá recogerse en la MAIN la evaluación ex post de la norma, indicando expresamente si la misma figura incorporada al Plan Anual Normativo, y, de no ser así, incorporando la oportuna justificación.

Otro apartado que se incluye en la memoria examinada es el relativo a la detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, en consonancia con la previsión del artículo 2.1 e) del Real Decreto 931/2017, en la que se dice que se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas.

En este caso, se ha establecido que la propuesta no conlleva cargas administrativas, sin embargo, la subvención proyectada consiste en una ayuda en especie, en virtud de la cual, la Consejería competente en materia de administración local realizará la actuación subvencionable consistente en el mantenimiento de caminos rurales con la finalidad de entregarlos a los municipios que ostentan su titularidad, por lo que existe una actuación a cargo de la Comunidad de Madrid que inevitablemente va a suponer una serie de cargas para la Administración, razón por la que debería incorporarse alguna explicación acerca de esos costes en el apartado correspondiente de la memoria.

Finalmente, al amparo de lo previsto en el artículo 2.2 del mencionado Real Decreto 931/2017, el contenido de la MAIN se ha de ir actualizando con las novedades que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, observándose que, en este caso, no se hace referencia en la memoria al Informe justificativo de la concurrencia de las razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa, suscrito por el titular de la Consejería de Administración Local y Digitalización, el 14 de marzo de 2023, ni tampoco al Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica, de 15 de marzo de 2023.

Quinta. - Contenido.

El proyecto de Acuerdo consta de una parte expositiva, una disposición única por la que el Consejo de Gobierno autoriza el procedimiento de concesión directa y la aprobación de las normas reguladoras de las subvenciones, y dos disposiciones finales.

Como Anexo se incluyen las bases reguladoras propiamente dichas que se estructuran en veinte artículos, y se incorpora un modelo de solicitud de las ayudas.

Todo ello ha sido examinado, tanto desde la óptica de la técnica normativa, teniendo en cuenta, en este punto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las Directrices), como desde una perspectiva sustantiva, conforme a la normativa expuesta. En particular, se examinará si se cumple con el contenido mínimo de las bases reguladoras que establece el artículo 6.2 de la LSCM, a saber:

“a) Definición del objeto de la subvención.

b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención, periodo durante el que deberán mantenerse y forma de acreditarlos. Las bases podrán determinar que todos los requisitos se acrediten junto con la solicitud o bien podrán prever que determinados requisitos se acrediten junto con la solicitud y los restantes únicamente por los posibles beneficiarios, de acuerdo con la propuesta de concesión y previo requerimiento fehaciente a los interesados.

c) Las condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el artículo 5.

d) Plazo y forma de justificación, por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

e) El establecimiento de los límites y requisitos que, en el marco del artículo 10 de esta Ley se autorizan, en el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar anticipos de pago o abonos a cuenta sobre la subvención concedida.

f) Las medidas de garantía en favor de los intereses públicos que puedan considerarse precisas, así como la posibilidad, en los casos que expresamente se prevean, de revisión de las subvenciones concedidas.

g) Criterios que han de regir en la concesión de la subvención.

h) Obligación del beneficiario a facilitar cuanta información le sea requerida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, Tribunal de Cuentas u otros órganos competentes, y en particular la obligación de asumir los extremos regulados en el apartado 4 del artículo 12 de la presente Ley.

i) La composición del órgano colegiado cuando la concesión haya de realizarse por concurso”.

Sentado lo anterior, nos referiremos a aquellas disposiciones o preceptos que sean merecedores de alguna observación o recomendación.

- En relación con la **parte expositiva** del Proyecto, la misma carece de título, lo cual es conforme con la Directriz 11, y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 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, e incorpora la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación de conformidad con lo previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, desde el punto de vista de la técnica normativa, debe corregirse la segunda cita de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de la Ley 1/1983 de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y de la Ley 2/1995 de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en consonancia con lo previsto en la Directriz 80 de las Directrices, según la cual *“la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.

Por otra parte, en el párrafo decimoséptimo de la parte expositiva, en la referencia a los informes solicitados, aparece repetida la preposición “de” en la mención al trámite de información pública, y no se alude al informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de fecha 14 de febrero de 2023, que ha sido solicitado en la tramitación de la norma y consta incorporado al expediente.

- El **artículo 1** determina correctamente el objeto de la subvención que se caracteriza por ser una ayuda en especie, correspondiendo a la consejería competente en materia de administración local realizar la actividad subvencionada consistente en el mantenimiento de los caminos rurales con la finalidad de entregarlos a los municipios que ostenten su titularidad. Señalar, sin embargo, que deberá escribirse en minúscula la palabra “Consejería” al referirse a la consejería competente en materia de administración local, y no consignar el nombre de la consejería en cuestión, en cuyo caso sí se escribiría en mayúscula.

Por otra parte, en este mismo apartado segundo, la primera cita de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones, deberá realizarse completa, conforme a lo previsto en la Directriz 80, siendo en su segunda cita cuando la misma puede citarse de forma abreviada.

Esta observación se hace extensible a todo el texto del proyecto y a todas las normas que aparecen citadas incorrectamente en el mismo (artículos 3, 4.1, 9.6, 14.3, 15.2, 17.1, 18.1 y 18.2).

- El **artículo 2** se ocupa de la financiación, y establece en su apartado primero que *“mediante orden del Consejero de Administración Local y Digitalización, que se publicara en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, se declarara el importe de los créditos presupuestarios disponibles conforme al artículo 4.5 c) 1 de la Ley 2/1995 de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid”*.

El artículo 6.4 de la LSCM, dispone que las bases reguladoras *“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”.

Sin embargo, en este caso concreto, no parece que la aprobación del gasto mediante orden del consejero vaya a tener lugar con carácter previo a la aprobación de estas bases reguladoras, pues tal como resulta del apartado segundo del artículo 10 relativo al “plazo de presentación de solicitudes”, las solicitudes podrán presentarse a partir del día siguiente a la publicación de las bases reguladoras, si bien la concesión deberá ir precedida de la aprobación de la orden por la que se declara el importe de los créditos presupuestarios disponibles para el ejercicio correspondiente.

No obstante lo anterior, encontrándonos ante una subvención de concesión directa por aplicación del punto primero de la letra c) del artículo 4.5 de la LSCM opera lo establecido en el segundo párrafo de este, según el cual, *el órgano concedente deberá publicar la declaración de los créditos presupuestarios disponibles para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de su concesión, previa la tramitación del expediente de gasto que corresponda*, de donde parece extraerse que basta con que la orden de declaración de los créditos presupuestarios sea aprobada con carácter previo a la concesión de la subvención.

Conviene añadir que no es óbice de lo anterior lo previsto en los artículos 34.1 de la LGS y 3 del Real 887/2006 de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, dado que ambos tienen carácter no básico

Para terminar con el análisis de este artículo, dada la vocación de permanencia de esas normas reguladoras, y en aras a evitar que el contenido de la norma pueda verse afectado por futuros cambios en la denominación de las consejerías, se aconseja sustituir la referencia al “Consejero de Administración Local y Digitalización” por la referencia al “consejero con competencias en materia de administración local”.

Finalmente advertir que la cita de la “Ley 9/1990 de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la comunidad de Madrid”, realizada en el apartado primero del segundo párrafo debe ser sustituida por “Ley 9/1990 de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid”.

- El **artículo 3** regula la naturaleza y régimen jurídico de estas ayudas, y dispone en su apartado segundo que *“estas actuaciones tienen la naturaleza jurídica de ayuda en especie, de conformidad con la disposición adicional quinta de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre”*.

En efecto, tal como hemos examinado en la consideración jurídica primera del presente informe, nos encontramos ante una ayuda en especie puesto que el pago de la subvención no supone ningún desembolso pecuniario por parte de la Comunidad de Madrid a favor de los Ayuntamientos beneficiarios de la ayuda, sino que la actuación subvencionada es realizada por la propia Comunidad de Madrid.

Habida cuenta de que la Disposición Adicional Quinta de la LGS, contempla distintos tipos de ayudas en especie, con su correspondiente régimen jurídico, se sugiere no realizar una remisión genérica a la citada disposición, sino al supuesto concreto en el que nos encontramos en este caso – apartado segundo-, en la medida en que ello condiciona el régimen jurídico de aplicación.

- El **artículo 4** se ocupa de los beneficiarios de las subvenciones, remitiéndose a las causas de prohibición para obtener la condición de beneficiarios previstas en el artículo 13.2 de la LGS, de carácter básico.

Toda vez que, entre dichas prohibiciones, la letra e) regula la de *“No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes”*, se considera innecesaria, por repetitiva, la mención realizada de nuevo al cumplimiento de dichas obligaciones en el apartado segundo de este mismo artículo, con la salvedad de la referencia de no tener deudas en periodo ejecutivo con la Comunidad de Madrid.

- El **artículo 6** contempla las actuaciones subvencionables, y se refiere a la *“subvención en especie”*.

Es preciso advertir de la inconveniencia de usar indistintamente los conceptos de ayuda y subvención, tal y como se hace en otras partes del texto (noveno párrafo de

la parte expositiva, artículo 1.4, artículo 2.2, artículo 3.2, artículo 4.1, artículo 5, artículo 6.2, artículo 8.1, artículo 11, artículo 12.2, artículo 13.6, artículo 15.2, artículo 16 y artículo 17.4)

En efecto, tradicionalmente se ha entendido que la ayuda es la disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas por razón del estado, situación o hecho en que se encuentre o soporte, mientras que la subvención sería toda atribución patrimonial gratuita a favor de personas físicas o jurídicas destinada al fomento de una determinada actividad o comportamiento de interés público o social.

En este sentido, el artículo 75 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid señala:

- “1. Las ayudas públicas que se concedan con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad lo serán con arreglo a criterios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión.
 2. Se regulará mediante Ley el régimen económico-financiero de las subvenciones públicas estableciendo en todo caso su sometimiento a los criterios especificados en el párrafo anterior y determinando las obligaciones de los distintos sujetos partícipes, su régimen de control y de las infracciones y sanciones administrativas.
 3. Para las restantes ayudas públicas les será de aplicación lo establecido en su correspondiente legislación específica y supletoriamente el régimen económico-financiero que se establezca para las subvenciones.
 4. Las ayudas públicas de carácter no condicionado se registrarán con el mismo régimen económico-financiero, siendo de aplicación general todas aquellas materias que, por su naturaleza, no deriven del carácter finalista de dichas ayudas.
- En particular para las transferencias será de aplicación idéntica regulación que para las subvenciones en los siguientes aspectos:

- a) Principios generales.
- b) Definición, competencias y obligaciones de los sujetos participantes.

- c) Régimen de intervención y contabilidad en lo que se refiere a la concesión y al pago.
- d) Reintegros por incumplimiento de requisitos base de la concesión.
- e) Infracciones y sanciones administrativas.

5. La Consejería de Hacienda remitirá trimestralmente a la Asamblea la relación de ayudas públicas que se concedan con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad, con expresión de la entidad beneficiaria, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la ayuda indicando además la fecha y el número del «Boletín Oficial» en el que se hayan publicado.

Asimismo, se enviará con dicha periodicidad copia de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones”.

Del precepto transcrito puede colegirse que subvención y ayuda pública, si bien son conceptos íntimamente relacionados, no son exactamente coincidentes, por lo que se sugiere utilizar la terminología que se adecúe precisamente a la actuación que se va a desarrollar.

En este caso nos encontramos ante una subvención que presenta la particularidad de ser en especie, teniendo, en consecuencia, la naturaleza jurídica de la “ayuda en especie” prevista en la Disposición Adicional Quinta de la LGS, por lo que el término “ayuda” si aparece en su denominación. Por esa razón, y para no inducir a confusión, se sugiere unificar la terminología utilizada en las bases reguladoras, de modo que se hable de “subvención” o de “ayuda en especie”, y no indistintamente de “subvención”, “ayuda”, “subvención en especie” y “ayuda en especie”.

- El **artículo 8** regula las “medidas de difusión”, e indica que las “*obras subvencionadas*” deberán disponer de un cartel indicativo. Se sugiere sustituir este término por el de “actuaciones subvencionadas”, ya que, de acuerdo con el artículo 6, las actuaciones de mantenimiento de los caminos rurales vienen referidas a diversas acciones que no siempre constituyen obras.

- El **artículo 13** se ocupa de la resolución y los plazos del procedimiento, siendo dicha regulación, con carácter general, acorde con lo previsto en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, en relación con el sentido del silencio administrativo por falta de resolución expresa contemplado en el párrafo quinto, si bien el sentido desestimatorio del silencio es correcto, dado que el apartado primero del artículo 4.5 letra c) de la LSCM dispone expresamente que los interesados deberán entender desestimada su solicitud por el transcurso del plazo fijado para resolver, no se es adecuada la remisión realizada al artículo 25 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, puesto que ese precepto regula el sentido del silencio en los procedimientos iniciados de oficio, siendo el artículo 24 el que contiene la regulación del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de parte, que es el que procede aplicar en el presente caso.

En efecto, a colación de la observación realizada, es preciso aclarar que mientras en el procedimiento de concesión de subvenciones por concurrencia competitiva, el artículo 23.1 de la LGS establece que el procedimiento se iniciará siempre de oficio mediante la convocatoria de las subvenciones, no se establece lo mismo en el artículo 28 respecto de los procedimientos de concesión directa. Es más, el artículo 65 del Real Decreto 887/2006 de 21 de junio, prevé, en relación con las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos, que el procedimiento pueda iniciarse de oficio o a solicitud de interesado, y si bien no establece nada al respecto de las subvenciones de concesión directa por razones de interés público, social, económico o humanitario, sería lógico entender que resulta de aplicación el mismo régimen que el previsto para las subvenciones nominativas.

Pues bien, en relación con estas últimas, la aclaración de esta cuestión la encontramos en el punto primero del ya citado artículo 4.5 letra c) de la LSCM, que indica expresamente que en esos casos *el procedimiento se iniciara con la solicitud de los interesados*.

Por lo tanto, deberá modificarse la remisión realizada en el párrafo quinto de este precepto al artículo 25 de la Ley 39/105 de 1 de octubre, siendo aconsejable incluir igualmente una remisión expresa a lo previsto en el citado artículo 4.5 letra c), en la medida en que la regla contenida en este precepto supone una excepción al régimen general del silencio estimatorio previsto para estos casos en el artículo 24.1, según el cual, *“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. (...)”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El **artículo 14** regula las modificaciones, en consonancia con lo establecido en el artículo 6.5 de la LSCM, según el cual *“Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión y, en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones concedidas por cualquier entidad pública o privada, nacional o internacional, podrá dar lugar a la modificación de la subvención otorgada. Esta circunstancia se deberá hacer constar en las correspondientes bases reguladoras”*.

Al respecto de este precepto únicamente señalar que, de nuevo, se aconseja sustituir la mención realizada a las “obras de mantenimiento” por la de “actuaciones de mantenimiento”, para dar cabida a todas las acciones subvencionables a que se refiere el artículo 6.

- El **artículo 15** se titula *“Ejecución de la obra subvencionada”*, por lo que procede reiterar las observaciones realizadas en los artículos 8 y 14 al respecto de la conveniencia de sustituir la referencia a la “obra subvencionada” por la de “actuación subvencionada”, todo ello en coherencia con la regulación contenida en el artículo 6.

Esta observación se hace extensible a los artículos 16 y 17, en los que se alude a las “obras de mantenimiento”, a la “entrega de la obra” y al “precio de la obra”, siendo más acorde con lo previsto en el artículo 6 hablar de “actuaciones de mantenimiento”, “entrega de la actuación” y “precio de la actuación”.

Matizar que esta observación se realiza en atención al contenido del artículo 6 del Proyecto de Acuerdo, que, dentro de las actuaciones subvencionables, únicamente habla de obras en su última letra, la letra e), al referirse a las “obras de fábrica transversales”, desconociendo este servicio jurídico, por carecer de competencias técnicas en esa materia, si el resto de actuaciones contempladas en el mismo también tendrían el carácter de obras, aunque no se les haya denominado de esa forma. De ser esto así, se sugiere reformular el mencionado artículo 6, de modo que quede claro ese extremo.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el apartado tercero de la Disposición Adicional Quinta de la LGS, establece que “*la adquisición – de los bienes, derechos y servicios - se someterá a la normativa sobre contratación de las Administraciones públicas*”, sería deseable precisar en este apartado que la ejecución de las actuaciones subvencionadas se realizará por la Comunidad de Madrid de conformidad con lo establecido en la Ley 9/107 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y no limitarse a hacer referencia a la citada ley al aludir a la actuación de comprobación material de las obras.

Por último, como observación meramente formal, la palabra “Consejería” del tercer párrafo deberá ser escrita en minúscula.

- En relación con el **artículo 16**, la alusión a la “Dirección General” competente en materia de administración local debe escribirse en minúsculas.

- El **artículo 17**, bajo el título “Incumplimiento y, en su caso, reintegro”, contempla las causas de nulidad de la orden de concesión, así como el reintegro, ajustándose a lo previsto al respecto en la LGS, en la LSCM y en el Real Decreto 887/2006 de 21 de junio.

Este último, en relación con las ayudas en especie, establece específicamente en el apartado tercero de su artículo 3 que *“En el supuesto de que se declare la procedencia del reintegro en relación con una ayuda en especie, se considerará como cantidad recibida a reintegrar, un importe equivalente al precio de adquisición del bien, derecho o servicio. En todo caso, será exigible el interés de demora correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones”*; se cumple esta disposición.

Por lo demás señalar que no se hace mención, ni siquiera por remisión, al procedimiento de reintegro, por lo que sería aconsejable incluir una previsión.

- En el **artículo 18**, deben realizarse únicamente dos observaciones de carácter formal, a saber: en el primer párrafo, la palabra “Consejería” debe ser escrita en minúsculas, y en el segundo párrafo, la cita del Decreto 45/1997 de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, debe ser abreviada por tratarse de la segunda cita de la norma realizada en la parte dispositiva (la primera cita aparece en el artículo 15.4).

- El **artículo 20** regula el tratamiento de datos de carácter personal con indicación de la normativa aplicable en la materia, e indica en su párrafo segundo que la “Dirección General de Reequilibrio Territorial de la Consejería de Administración Local y Digitalización” será el órgano de responsable del tratamiento.

En conexión con la observación realizada en el artículo 2, se aconseja sustituir la referencia a la Dirección General de Reequilibrio Territorial de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la referencia a la “dirección general con competencias en materia de reequilibrio territorial de la consejería competente en materia de administración local”.

En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSION

El Proyecto de Acuerdo merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de la consideración esencial, y de las observaciones formuladas en el presente Dictamen.

Es cuanto tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA EN LA CONSEJERÍA DE
ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DIGITALIZACIÓN**

Mercedes González Merino

**ILMA. SR. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DIGITALIZACIÓN**