

S.J. 77/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, en relación con un Proyecto de **"ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DIGITALIZACIÓN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE LAS SUBVENCIONES DESTINADAS A AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL SOSTENIMIENTO EN COMÚN DE PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL ADMINISTRATIVO."**

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 Administración Local y Digitalización, en relación con el Proyecto de Orden arriba referenciado.

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

1. Proyecto de orden sometido a informe.
2. Memoria del análisis del impacto normativo.
3. Ficha del resumen ejecutivo.
4. Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género
5. Informe de impacto por razón de género.

6. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
7. Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano
8. Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.
9. Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Administración Local y Digitalización 2022-2023.
10. Informe de la Secretaría General Técnica al proyecto de orden.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - **Ámbito competencial y régimen jurídico.**

Reiteradamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que *“no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado”* y que *“la subvención no es un concepto que delimite competencias”* (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 95/1986). De este modo, *“la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas”* (STC 13/1992).

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

El objeto del proyecto sometido a Informe viene reflejado en su artículo 1.1 en los siguientes términos:

“1. La presente orden tiene por objeto establecer las bases reguladoras que han de regir la concesión de subvenciones dirigidas a agrupaciones de municipios de la Comunidad de Madrid para el sostenimiento común de puestos de trabajo, así como del personal administrativo al servicio de la agrupación.”

En este sentido, indicar que el concepto de agrupación de municipios viene regulado en la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el art.134 de la Ley 2/2003 de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid establece 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.

A su vez, la Ley 2/2003, de 11 de marzo de Administración Local de la Comunidad de Madrid, establece en su art. 78 que “los municipios podrán constituir agrupaciones para sostener en común su personal, especialmente los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Este tipo de agrupaciones, de acuerdo con lo previsto en la memoria de impacto normativo remitida a este Servicio Jurídico, se constituyen para sostener un puesto de trabajo cuyas funciones no podrían desempeñarse por cada uno de los ayuntamientos integrantes de la agrupación por razones económicas y organizativas.

El artículo 112.2 de dicha Ley 2/2003, señala que, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta de su Estatuto de Autonomía, 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.

Y el artículo 123.1 de la Ley 2/2003, establece que *“La Comunidad de Madrid facilitará a las Entidades Locales la asistencia, colaboración y cooperación que precisen, especialmente en el caso de las Entidades de menor capacidad económica y de gestión.”*

Finalmente, manifestar que la consejería competente en esta materia es la Consejería de Administración Local y Digitalización y, dentro de la misma, la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de conformidad con el Decreto 198/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica en el

que se indica que, entre sus competencias, se encuentra de conformidad con el artículo 6.2 c) "La elaboración de bases reguladoras y de convocatorias de subvenciones, así como la tramitación de los expedientes de concesión abono y reintegro de las mismas dirigidas a Ayuntamientos y Mancomunidades.

Una vez determinada la competencia material, y con relación al régimen jurídico aplicable, destacar que las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid se rigen por la normativa autonómica aplicable, fundamentalmente la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid; el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas; el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, y por la Orden 54/2022, 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.

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

El artículo 4 de la Ley 2/1995 recoge, como principios generales para la concesión de las subvenciones, en la línea del artículo 8.3.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los de publicidad, concurrencia y objetividad. El proyecto de Orden ha previsto el sistema de concurrencia competitiva simplificada, en su artículo 8, como luego veremos.

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 Administración Local y 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 198/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Digitalización.

Tercera. - Procedimiento.

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

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

Por ello, habremos de atender al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del 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 EA y con la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

La documentación remitida -y que se ha referenciado en los Antecedentes- revela que el procedimiento de confección del proyecto, se ha atendido a la legalidad vigente y, en concreto, a las disposiciones contenidas en el artículo 26 de la Ley del Gobierno.

Se ha omitido el trámite de audiencia y de información pública recogido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, al entenderse que no existe un interés legítimo a percibir la subvención por parte de los beneficiarios de dichas subvenciones, sino una expectativa de derecho, motivo por el cual no concurre uno de los presupuestos requeridos para que resulte exigible el trámite de audiencia e información pública, de acuerdo con informe emitido por el Servicio Jurídico de la

Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 25 de enero de 2017.

También se ha prescindido del trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno ya que se trata de una norma que no tiene un impacto significativo en la actividad económica y regula aspectos parciales de una materia.

Se ha cumplido la exigencia prevista en el artículo 5.bis LSCM de fijar previamente un plan estratégico los objetivos y efectos, el plazo, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Dicho plan estratégico fue aprobado mediante Orden 54/2022, de 9 de marzo.

Consta en el expediente la Memoria del análisis de impacto normativo, elaborada por el Director General de Reequilibrio Territorial, de fecha 21 de abril de 2022.

Se han recabado informes a las Direcciones Generales de Igualdad, a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad y a la Dirección General de Familia y Juventud, a fin de que se pronunciaran sobre el impacto del Proyecto en materia de género, sobre la infancia, la adolescencia y la familia, y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Se ha cumplido también el trámite preceptivo del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 25 de abril de 2022 (art. 26.5 de la Ley del Gobierno).

Por otro lado, se ha incorporado al expediente el Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano y el Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.

Finalmente, no se ha solicitado Informe de la Dirección General de Presupuestos dado que dichas bases reguladoras no implican en sí mismas un gasto directo, por lo que el proyecto de Orden referenciado no requiere el informe regulado

en la Disposición adicional primera de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

Cuarta. - Contenido.

El proyecto de Orden se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva que contiene veintidós artículos y una parte final con una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

- La parte expositiva del Proyecto carece de título, lo cual es 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.

- Entrando ya en la parte dispositiva, el capítulo I se dedica a las ayudas, definiendo su objeto, naturaleza y régimen jurídico, así como los requisitos de los beneficiarios, los gastos subvencionables y las cuantías e incompatibilidades de las ayudas.

Con carácter previo conviene poner de manifiesto que, si bien el artículo 2 del proyecto de orden indica que *“Las ayudas tendrán la naturaleza jurídica de subvención”*, resulta inadecuado usar indistintamente los conceptos de ayuda y subvención, tal y como se hace en distintos artículos del texto.

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 regirán 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.

Se consideran gastos subvencionables las retribuciones brutas y las cotizaciones sociales de los puestos de trabajo para cuyo sostenimiento se constituye la agrupación, así como los puestos de trabajo de carácter administrativo.

El proyecto de Orden ha fijado la cuantía de las subvenciones en el artículo 6, siendo aquella hasta el 100% del importe solicitado, con un límite máximo de 25.000 euros por Ayuntamiento, hasta agotarse los créditos presupuestarios autorizados para cada convocatoria.

Por su parte, el Capítulo II regula el procedimiento de concesión e instrucción y, así, el artículo 8 establece como procedimiento de concesión el de concurrencia competitiva, con posibilidad de tramitación por procedimiento simplificado, lo que se acomoda a lo dispuesto en el artículo 4.3 LSCM que establece:

“3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, las bases reguladoras podrán establecer un procedimiento simplificado de concurrencia competitiva sin necesidad de órgano colegiado, en cuyo caso la propuesta se formulará por el órgano instructor, en los siguientes supuestos:

a) Cuando la prelación de las solicitudes válidamente presentadas y que cumplan los requisitos que se establezcan, se fije únicamente en función de su fecha de presentación dentro de un plazo limitado, pudiendo obtener la subvención únicamente las que se encuentren dentro de los límites de crédito disponible en la convocatoria y siendo denegadas el resto.

b) Cuando el crédito consignado en la convocatoria fuera suficiente para atender a todas las solicitudes que reúnan los requisitos establecidos, una vez finalizado el plazo de presentación, no siendo necesario establecer una prelación entre las mismas”.

En estos casos, el órgano instructor de los expedientes será la Dirección General competente en materia de administración local y durante el proceso de instrucción, los técnicos de dicha Dirección General estudiarán el expediente, emitiendo informe respecto al cumplimiento de los requisitos establecidos.

Los artículos siguientes, 10 a 15, regulan el procedimiento de solicitud y tramitación de las subvenciones

Como indica el artículo 15 del proyecto de Orden, la resolución del procedimiento corresponde al titular de la Consejería competente -de acuerdo con el art. 7.1.a) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid- siendo el plazo máximo de resolución y notificación del expediente de seis meses desde la publicación de la convocatoria, y rigiendo el silencio administrativo negativo de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En lo que se refiere a la previsión del apartado 5 del artículo 15 referido, es consecuencia directa del artículo 8.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que exige que la Administración haga públicas *“las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”*. Ello, no obstante, debe significarse que el artículo 5.3 de la misma Ley señala que *“serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”*.

Por otro lado, el proyecto de Orden recoge en su capítulo III las normas aplicables en materia de justificación y pago de las ayudas (artículo 17) y de las modificaciones (artículo 18) y, finalmente, el capítulo IV se refiere al incumplimiento, control y seguimiento, así como al régimen de infracciones y sanciones y posibles recursos contra estas bases reguladoras.

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.

Es cuanto tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

La Letrada –Coordinadora de la Comunidad de Madrid