

S.J.31/2024

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 CONSEJERIA DE DIGITALIZACION, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS Y SE APRUEBA LA CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES DIRIGIDAS A LA MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIONES EN EDIFICIOS, C15I4, EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACION, TRANSFORMACION Y RESILIENCIA – “FINANCIADO POR LA UE – NEXT GENERATION EU”

A la vista de los antecedentes remitidos, y al amparo del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Se ha recibido, en este Servicio Jurídico solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, en relación con el Proyecto de Orden arriba referenciado.

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

- M.A.I.N de las Bases Reguladoras.
- ORDEN 91/2024, de 2 de julio, de la Consejería de Digitalización, por la que se modifica, parcialmente, el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Digitalización para el año 2024, aprobado por Orden 52/2024, de 9 de mayo, de la Consejería de Digitalización.

- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica.
- Proyecto de orden sometido a informe.
- Informe DG de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.
- Informe DG de Atención al Ciudadano y Transparencia.

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, con nuestro destacado, en los siguientes términos:

“1.- La presente orden tiene por objeto aprobar las bases reguladoras y realizar la convocatoria de las subvenciones dirigidas a la mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios de propiedad horizontal, a raíz de las novedades introducidas por los Reales Decretos 1137/2023, de 19 de diciembre, y 522/2024, de 4 de junio de 2024, que modifican el Real Decreto 990/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de diversas actuaciones de mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiada por fondos públicos por parte de la Dirección General de Estrategia Digital de la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid, procedentes del Fondo NextGenerationEU.

2.- Este programa tiene por finalidad la ejecución del componente 15 inversión 4, «Renovación y sostenibilidad de infraestructuras». Mejora del equipamiento que permite alojar las infraestructuras de telecomunicaciones situadas en los edificios para optimizar el despliegue de redes y lograr un menor consumo de energía del PRTR.”

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 de la transformación digital de la Comunidad de Madrid, así como de la sociedad de la información y el conocimiento.

Específicamente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6.2 del citado Decreto:

“En materia de transformación digital, gobernanza e impulso de las telecomunicaciones:

(...)

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

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

En todo caso, en el presente supuesto, como expresa, igualmente, el proyecto de orden, con nuestro destacado:

“La irrupción de la COVID-19 ha tenido un fuerte impacto sobre la economía española, la respuesta europea a la crisis ha sido fundamental para garantizar la estabilidad financiera y permitir a los diferentes países abordar las medidas necesarias. El nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia proporcionará un apoyo financiero para afirmar la recuperación y minimizar el impacto sobre el tejido productivo, la inversión y el empleo. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR) se vertebra como programa español proyectado en 10 políticas palanca, con gran capacidad de arrastre sobre la actividad económica y el empleo. La quinta política palanca está dirigida a la modernización y digitalización del ecosistema de nuestras empresas y se articula en los componentes 12, 13, 14 y 15, siendo este último el dedicado a la conectividad digital, el impulso a la ciberseguridad y el despliegue del 5G, que tiene entre sus objetivos el impulso a la transformación digital, apostando porque el 100 por ciento de la población disponga de una conectividad adecuada. La Agenda España Digital 2025 se crea como plan sectorial global para desarrollar esta norma y con el objetivo de avanzar hacia la transformación digital del país y se apoya como instrumento de financiación en el PRTR.

El Real Decreto 990/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la

ejecución de diversas actuaciones de mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), se creó con el fin de regular la concesión de subvenciones para la ejecución de diversas actuaciones de mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios. El Real Decreto 990/2021, de 16 de noviembre, establecía 80 millones de euros a repartir entre los distintos beneficiarios, La Comunidad de Madrid como beneficiaria directa de estas subvenciones y con el fin de ejecutar el fondo de 8.243.400 euros, que le fue asignado mediante dicho Real Decreto, aprobó la Orden 748/2022, que establece las bases reguladoras y la convocatoria del programa, con los requisitos y documentación que establece la propia normativa de la Comunidad de Madrid y con el fin de poner en marcha un programa de subvenciones que compense los costes derivados de la mejora de infraestructura de telecomunicaciones de edificios sujetos al régimen de propiedad horizontal.

Esta Orden fue declarada desierta por la Orden 25/2023, de 7 de diciembre de 2023.

Con la aprobación de la Adenda al PRTR por la Comisión Europea el 2 de octubre de 2023, y con el objetivo de garantizar el aprovechamiento de los Fondos de la componente 15, se han modificado el calendario y la definición de algunos hitos originalmente establecidos en el PRTR, entre los que se encuentra el CID#240. Ello ha dado lugar a dos modificaciones normativas del Real Decreto 990/2021, de 16 de noviembre, como son el Real Decreto 1137/2023, de 19 de diciembre y el Real Decreto 522/2024, de 4 de junio. El Real Decreto 1137/2023, de 19 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 990/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de diversas actuaciones de mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece que el plazo máximo para la ejecución de las actuaciones objeto de ayuda es el 31 de diciembre de 2024.”.

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. Esta establece las bases reguladoras y aprueba la convocatoria de subvenciones. El presente informe tiene por objeto la orden, en cuanto establece las bases reguladoras, como disposición de carácter general, conforme a lo preceptuado en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

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.- Procedimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

Se ha cumplido la exigencia prevista en el artículo 4.bis LSCM de fijar previamente un plan estratégico los objetivos y efectos, el plazo, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Dicho plan estratégico fue aprobado mediante Orden 52/2024, de 9 de mayo modificada por la Orden 91/2024, de 2 de julio (Se introduce un nuevo apartado II.2: Subvenciones dirigidas a la mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

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

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

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

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

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

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

Respecto al trámite de audiencia e información pública, la Memoria que acompaña el proyecto, en el apartado “CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO” señala que: “Conforme al artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, se considera que la propuesta normativa no afecta significativamente la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios ni regula aspectos parciales de una materia, por lo que no sería necesaria la consulta pública. No resulta exigible el trámite de audiencia e información pública, al no afectar la norma proyectada a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. El proyecto de norma solo genera 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 la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 25 de enero de 2017”.

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

Finalmente, no se ha solicitado el Informe de la Dirección General de Trabajo en relación al criterio de priorización de creación de empleo estable dado que se trata de un procedimiento de concurrencia no competitiva en el que el único criterio de priorización es el orden de presentación de solicitudes admitidas una vez realizadas las comprobaciones de cumplimiento de los requisitos exigidos.

Tampoco se ha solicitado Informe de la Dirección General de Presupuestos, vistas las disposiciones del artículo 61.2 del citado Real Decreto-ley 36/2020 y 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 y una parte dispositiva. La parte dispositiva está formada por dos títulos, divididos en dos capítulos cada uno de ellos, y dos disposiciones finales. La integran, así mismo, 8 Anexos.

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

Como se indicó *ut supra* el presente informe tiene por objeto la orden, en cuanto establece las bases reguladoras, como disposición de carácter general, conforme a lo preceptuado en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

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

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

Por lo demás, se alude a la sujeción de la norma a los principios de buena regulación, si bien, se sugiere que se incida en la justificación de los referidos principios con sujeción a los parámetros establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015).

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

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

Entrando ya en la **parte dispositiva**, se pueden realizar diferentes consideraciones:

-El artículo 3 del proyecto de orden indica que “Las ayudas tendrán la naturaleza jurídica de subvención”.

A este respecto debe tenerse en cuenta que, 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. En todo caso debe señalarse igualmente que, por ejemplo, a los efectos del mismo, el Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de MINIMIS, aplicable, se refiere el término “ayudas”. En cualquier caso, esto aclarado, en el presente nos encontramos

ante una orden que regula subvenciones, que como hemos dicho es lo que corresponde a su naturaleza jurídica.

- El artículo 2 regula el régimen jurídico, debe recordarse que con arreglo al artículo 3 del Real Decreto 990/2021, de 16 de noviembre: “1. El régimen jurídico, normativa específica aplicable, requisitos y obligaciones de los beneficiarios, serán los establecidos en este real decreto (...)” y el apartado 3, “Esta normativa será de aplicación a las respectivas bases reguladoras autonómicas y a las convocatorias que efectúen las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, con arreglo a lo establecido por este real decreto”.

- El artículo 4, señala la obligada referencia al régimen de ayudas de Estado.

- Las disposiciones relativas a las actuaciones a realizar, los beneficiarios de la ayuda y la intensidad máxima de la ayuda (arts. 6, 7, 8 y 16) se redactan para seguir las novedades introducidas por el Real Decreto 522/2024, de 4 de junio. El artículo 6 regula los beneficiarios de las subvenciones y sus requisitos conforme al artículo 13 del RD 990/2021, tras su modificación por el Real Decreto 522/2024, de 4 de junio.

- El artículo 9 regula la incompatibilidad de las ayudas conforme al artículo único del Real Decreto 1137/2023, de 19 de diciembre, por el que se modifica el RD 990/2021.

- El artículo 12 detalla que las ayudas reguladas por esta orden se concederán en régimen de concurrencia no competitiva, lo que es conforme a lo establecido en el artículo 18.7 del RD y 62 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre; señalándose como criterio para establecer la prelación, como dijimos de las solicitudes válidamente registradas, únicamente, la fecha de presentación de la documentación.

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.

(La Dirección General de Estrategia Digital de la Consejería de Digitalización es el órgano competente para ordenar e instruir el procedimiento, conforme al artículo 11 del proyecto. Como indica el artículo 11 y 13, la Consejería de Digitalización será el órgano competente para la resolución del procedimiento, 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 un mes 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. Todo conforme exige el art. 17.3 g) LGS (Básico) y 19 del RD 990/2021.

Respecto al régimen de recursos contencioso administrativos (que refiere el artículo 13) regirá, en todo caso, lo señalado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dentro de los plazos fijados en el artículo 46.

El artículo 17 refiere los Requisitos y procedimientos técnicos aplicables a las actuaciones subvencionables (Artículo 14 del RD 990/2021).

En relación a la publicidad, rige el artículo 18 de la Ley 38/2003; (en este sentido la **Disposición final segunda**. Publicidad a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, señala que la presente Orden será registrada en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, según lo

previsto en el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones). A mayor abundamiento, puede señalarse que el artículo 8.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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”.

- El **Título II** comprende la convocatoria de estas subvenciones que ya hemos referido.

- La **Disposición Final primera** regula su entrada en vigor de la Orden conforme al principio general del artículo 2 del código civil. En todo caso esta disposición debe componerse conforme a las directrices 29 y 37 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (37. Composición. La composición de las disposiciones de la parte final se realizará de la siguiente manera: “Disposición adicional primera. Reconocimiento mutuo).

- Se habilitan Anexos sobre datos de la actuación, presupuesto desglosado, informe técnico, DACI, cesión y tratamiento de datos, declaraciones de compromiso con la ejecución, así como de modelos de declaraciones responsables.

Visto lo anterior, se cumplen, en general, los requisitos que para las bases reguladoras establece el artículo 17 de la LGS 38/2003.

En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSION

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