



S.J. 223/2022

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 Orden del Consejero de Administración Local y Digitalización**, por la que se aprueban las bases reguladoras y se procede a la convocatoria de bonos digitales para colectivos económicamente vulnerables (C.15.I3), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – financiado por la Unión Europea –NextGenerationEU- (Programa único-Bono Social).

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 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.- Con fecha 17 de octubre de 2022 ha tenido entrada en esta Abogacía General, un oficio remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

-Proyecto de Orden.

-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 381/2022, de 13 de septiembre, 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.

-Memoria del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Política Digital, en fecha 11 de octubre de 2022.

Segundo.- Con fecha 26 de octubre de 2022 ha tenido entrada en esta Abogacía General una nueva versión del Proyecto de Orden antes referenciado, al que se acompaña una Memoria del análisis de impacto normativo, confeccionada por la Dirección General de Política Digital, en fecha 25 de octubre de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido

El Proyecto de Orden tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado- el establecimiento de las bases que han de regir las subvenciones destinadas a la concesión de bonos digitales para colectivos vulnerables, así como la aprobación de la convocatoria de dichas subvenciones.

Consta de una parte expositiva y otra dispositiva, con veintiocho artículos y dos Disposiciones Finales. Se completa, asimismo, con dos Anexos.

Segunda.- Marco competencial y régimen jurídico

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que no existe un título competencial específico en materia de subvenciones.

Concretamente, 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 de la competencia de la Comunidad de Madrid debe ser examinada a la luz de la finalidad perseguida por las ayudas proyectadas. En este caso, la concesión de bonos digitales para colectivos vulnerables.

En este sentido, cabe significar que la crisis económica, social y sanitaria ocasionada por el COVID-19 provocó la puesta en marcha del Fondo de Recuperación *“Next Generation EU”*, con la finalidad de coadyuvar al proceso de recuperación de las economías de los países de la Unión Europea.

Con la finalidad de canalizar dichas ayudas, *“el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es el instrumento rector para el diseño y ejecución de los objetivos estratégicos y las reformas e inversiones que, vinculadas al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia previsto en la normativa comunitaria, servirán para favorecer la cohesión económica, social y territorial de España, fortalecer la resiliencia social y económica del país, recuperar el tejido productivo y mitigar el impacto social tras la crisis*

causada por la pandemia del SARS-COV-2 y promover la transformación ecológica y digital. El plan tendrá como ejes transversales la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social, económica y territorial" (art. 12 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en adelante, Real Decreto-ley 36/2020).

Entre las líneas de actuación que comprende el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se incorpora en el componente 15, la relativa a la *"conectividad digital, impulso a la ciberseguridad y despliegue del 5G"* y, más específicamente, dentro de la misma, los *"bonos digitales para pymes y colectivos vulnerables"*.

En dicho marco y con la finalidad de potenciar la conectividad y el despliegue de infraestructuras de red en polígonos industriales y centros logísticos, el Real Decreto 989/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución del programa de emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en lo sucesivo, Real Decreto 989/2021).

Conforme a la Disposición Final primera del Real Decreto 989/2021, el mismo *"se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.ª y 21.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las telecomunicaciones, respectivamente"*. Ello significa que será directamente aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

El artículo 1 del Real Decreto 989/2021, en sus apartados 1 y 2, determina el objeto y finalidad de dicha norma, en los siguientes términos:

“1. Este real decreto tiene por objeto regular la concesión directa, con carácter extraordinario y por razones de interés público, social y económico, de una subvención a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, para la ejecución de un programa de emisión de bonos de conectividad digital (bonos digitales) para colectivos vulnerables.

El bono digital contribuirá a financiar la contratación de nuevos servicios de conexión a banda ancha o el incremento de la velocidad de los ya contratados desde una ubicación fija con una velocidad mínima de 30 Mbit por segundo en sentido descendente con la tecnología más adecuada en cada caso para personas o unidades familiares identificadas como vulnerables, según se determine por cada comunidad autónoma y las ciudades de Ceuta y Melilla.

2. Asimismo, este real decreto tiene por objeto la regulación de la distribución y entrega de las ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, en las cuantías y términos que figuran en el anexo I”.

Como puede apreciarse, el Real Decreto 989/2021 instrumenta la concesión directa de una subvención a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, para que las mismas procedan a conceder a los destinatarios últimos de las ayudas, subvenciones para la emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables.

Con base en lo anterior, cabe afirmar la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la Orden proyectada, que deberá acomodarse a las previsiones contenidas en el Real Decreto 989/2021.

La articulación del Proyecto pretende realizarse por medio de Orden en consonancia con lo establecido en el artículo 6, apartado 4, de la 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid que dispone que las *“bases 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”*.

El artículo 4, apartado 1, letras e) y f), del 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 (en adelante, Decreto 198/2021), confiere a la Dirección General de Política Digital las competencias para *“favorecer la implantación de infraestructuras claves para el desarrollo digital de la Comunidad de Madrid. Garantizar la conectividad digital a ciudadanos y empresas y establecer la estrategia de despliegue de 5G en la Comunidad de Madrid.*

f) La gestión de las competencias autonómicas referidas a los servicios de comunicación audiovisual, incluido el procedimiento de concesión de licencias en el ámbito territorial y competencial de la Comunidad de Madrid, así como la función de control en materia de medios y contenidos audiovisuales y otras derivadas de la legislación estatal y autonómica reguladora del sector audiovisual y de las telecomunicaciones, salvo las que estén legalmente atribuidas a otros órganos”.

Sentado lo anterior, puede afirmarse la competencia de la Consejería competente en materia de política digital- la Consejería de Administración Local y Digitalización-, para dictar la norma proyectada.

Tercera.- Tramitación.

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

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 otra parte, dado que las ayudas proyectadas se enmarcan en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, habrá de tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 61, apartado 2, del Real Decreto-ley 36/2020 –aplicable supletoriamente, dado que no ostenta el carácter de básico de conformidad con su Disposición Final primera- que señala que *“para 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”*.

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

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia que se ha prescindido del trámite de consulta pública al entenderse, según se hace constar en la Memoria del análisis de impacto normativo que *“el proyecto no genera un impacto significativo en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios”*.

Por otra parte, no resulta exigible el trámite de audiencia e información pública, al no afectar la norma proyectada a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, de conformidad con el criterio de esta Abogacía General plasmado, entre otros, en su informe de 25 de enero de 2017. Se sugiere revisar en este punto el contenido de la Memoria del análisis de impacto normativo.

Se ha elaborado por la Dirección General de Política Digital, una Memoria del análisis de impacto normativo. Dicha Memoria se califica como *“normal”*, pese a que su contenido no se acomoda exactamente a las previsiones del artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, por lo que deberá clarificarse este extremo.

Por último, cabe significar que la subvención proyectada está prevista en el Plan Estratégico de Subvenciones para el período 2022-2023, de conformidad con lo señalado en la Orden 381/2022, de 13 de septiembre, 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 y 2023.

Cuarta.- Análisis del articulado

Con carácter previo al análisis del articulado, cabe significar que el texto proyectado incorpora las bases reguladoras de las subvenciones para emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables, así como la convocatoria de dichas subvenciones –aunque sin una distinción clara-, 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”*.

Examinado el contenido del texto proyectado en los aspectos relativos a las bases reguladoras, dado que las convocatorias de las subvenciones no participan de la naturaleza reglamentaria y, por tanto, no resulta preceptivo el informe de esta Abogacía General conforme se deduce del artículo 4, apartado 1, de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, es preciso realizar las observaciones que siguen.

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

En la parte expositiva, debe incorporarse una justificación sobre la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, de conformidad con lo establecido 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).

En cuanto a la parte dispositiva, en el artículo 3, apartado 4, párrafo primero, se sugiere que se revise la expresión “*que indica que*” relativa al Real Decreto 989/2021 y que se supriman las comillas que aparecen al final del referido apartado. El año del Real Decreto 989/2021 debe ser completado –se alude al “*Real Decreto 989/202*”-.

En el artículo 11, apartado 1, letra I), se establece como causa de reintegro “*el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en la citada Orden*”. Se desconoce la Orden a la que pretende hacerse referencia, por lo que convendría que se clarificase este extremo.

Por otra parte, se observa que en el apartado 4 se incluyen como causas de reintegro las contempladas en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, las cuales parecen coincidir con las establecidas en las letras i), j) y l) del apartado 1, por lo que sería deseable su refundición. En todo caso, por razones sistemáticas, se sugiere la ubicación de las causas de reintegro actualmente recogidas en el apartado 4, a continuación de las señaladas en el apartado 1.

En el artículo 16, apartado 2, se sugiere completar la redacción con una remisión al artículo 14 del Real Decreto 989/2021, en lo que al régimen de exclusión de operadores se refiere.

En el artículo 19, apartado 3, se prevé que para realizar la solicitud por medios electrónicos, “*es necesario disponer de uno de los Certificados Electrónicos reconocidos*

o cualificados de firma electrónica, que sean operativos en la Comunidad de Madrid y expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación".

La mención a que los certificados de firma electrónica "*sean operativos en la Comunidad de Madrid*", no parece acomodarse plenamente a las previsiones del artículo 10, apartado 2, letra a), de la Ley 39/2015 que declara que se considerarán válidos a efectos de firma los "*Sistemas de firma electrónica cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación"*", por lo que debería suprimirse dicho inciso de la redacción proyectada.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden examinado, sin perjuicio de las observaciones formuladas.

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

Madrid, a fecha de firma

La Letrada-Jefe

Beatriz Álvarez Herranz

ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DIGITALIZACIÓN. -