



S.J. 218/2022

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 de la citada Consejería, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones y se aprueba la convocatoria de subvenciones dirigidas a la mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia –financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU.**

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

Único.- 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 22 de septiembre 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 mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios, así como la aprobación de la convocatoria de dichas subvenciones.

Consta de una parte expositiva y otra dispositiva, con veintiséis artículos y una Disposición Final. Se completa, asimismo, con ocho 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 mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios.

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, se contempla la inversión C15.I4, dedicada a la *«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»*.

En dicho marco y con la finalidad de mejorar las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios, el Real Decreto 990/2021, de 16 de noviembre, por el que se concede 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 (en lo sucesivo, Real Decreto 990/2021).

Conforme a la Disposición Final primera del Real Decreto 988/2021, 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 990/2021, 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, así como su distribución y entrega, en las cuantías y términos que figuran en el anexo I, de acuerdo con lo previsto

en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con los apartados 2 y 3 de su artículo 28.

2. Asimismo, el presente real decreto establece las disposiciones a las que habrán de ajustarse las bases reguladoras de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla para la concesión a los destinatarios últimos de subvenciones para actuaciones de mejora de las instalaciones de telecomunicaciones en edificaciones sujetas al régimen de propiedad horizontal, en ejecución de su respectivo programa de ayudas".

Como puede apreciarse, el Real Decreto 990/2021 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, definidos en el artículo 13 del indicado Real Decreto, subvenciones para actuaciones tendentes a mejorar la infraestructura de las telecomunicaciones en edificios.

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 990/2021.

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 (en lo sucesivo, Ley 2/1995) 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, 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”.

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 de 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 parece acomodarse a la Memoria abreviada a que se refiere el artículo 3 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 la mejora de las telecomunicaciones en edificios, 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*

financiables con fondos europeos podrán incorporar la convocatoria de las mismas”.

Sentado lo anterior, urge advertir que en el presente Informe únicamente se examinará el Título I del Proyecto, referido a las bases reguladoras, puesto que el Título II, está dedicado a la convocatoria, la cual carece de naturaleza reglamentaria y, por tanto, no requiere el informe preceptivo de esta Abogacía General, de conformidad con lo establecido en el artículo 4, apartado 1, 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.

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).

Por otra parte, conforme a la Directriz 13, *“deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación”*. A propósito de este extremo, cabe significar que, como se ha expuesto en la Consideración Jurídica tercera del presente Informe, en lo relativo a la tramitación, debe atenderse a lo señalado en el artículo 61, apartado 2, del Real Decreto-ley 36/2020. En el caso de haberse recabado, además, otros informes —como parece desprenderse de la Memoria del análisis de impacto normativo—, deberían incorporarse al expediente.

En cuanto a la **parte dispositiva**, en el **artículo 1**, apartado 1º, sería deseable que se concretase que las subvenciones están dirigidas a la mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en edificios *“de propiedad horizontal”*, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 2, del Real Decreto 990/2021.

En el apartado 2º, la cita de la Orden 54/2022 debe ajustarse a la Directriz 73 que señala que *“la cita deberá incluir el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA y NOMBRE”*.

Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas”.

Las previsiones del apartado 4º parecen más propias de la parte expositiva, por lo que se sugiere su reubicación.

Por otra parte, la numeración del precepto debe ser revisada para acomodarse a lo establecido en la Directriz 31 que declara que *“el artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados”*. La misma apreciación es

extensible al resto del articulado.

En el **artículo 5**, apartado 1º, letra c), se requiere que los beneficiarios de las subvenciones se hallen al corriente de sus obligaciones tributarias y de seguridad social. Sin embargo, dicha previsión se recoge, igualmente, en los apartados 2º y 3º, por lo que se sugiere que sea revisado el Proyecto a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

La redacción del **artículo 6**, apartado 6º, -en la que se indica que “(...) *se aclara que, dada la atomización existente en el mercado de las empresas instaladoras de telecomunicación, las subvenciones reguladas en esta orden no están sometidas a la normativa europea en materia de ayudas de Estado. Adicionalmente, la Comisión Europea ha señalado en la Decisión SA.51079 (2018/N) en cuanto a la naturaleza de las comunidades de propietarios, que las comunidades de propietarios de edificios multifamiliares no pueden considerarse como empresas que realizan una actividad económica en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, ya que simplemente representan a los propietarios y no ofrecen servicios ni mercancías a sus miembros ni a nadie más (considerando 35)*”- debe ser reformulada, puesto que como declara la Directriz 26, “*los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición*”. Por idénticos motivos, debe revisarse la redacción del artículo 7, apartado 8º, así como la expresión “*ver Anexo VIII*” que aparece en el artículo 6, apartado 7º. La misma apreciación es extensible al resto de preceptos del Proyecto en los que se utiliza idéntica fórmula.

El **Título I** del Proyecto, dedicado a las bases reguladoras, debe completarse, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, apartado 3, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, Ley 38/2003), puesto que aunque existen algunas menciones en el Proyecto a algunos de los extremos citados en el referido precepto, las mismas aparecen en el Título II relativo a la convocatoria.

En particular, debe completarse el Título I con una mención al diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la BDNS, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para

su publicación; a la forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes; al procedimiento de concesión de la subvención; a los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención; a la cuantía individualizada de la subvención o a los criterios para su determinación; a los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento; al plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos; a medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación; a la posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios; a las circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución; a la compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales; y a los criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.

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, en sus apartados 2 y 3, dispone que “*el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva.*”

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

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”.

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

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. -**