

S.J. 283/2024

INFC: 2024/1143

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe en relación con el «Proyecto de Orden de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 1431/2021, de 13 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil.».

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero y Único.- La Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (en adelante, CFJAS) ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico en relación con el « *Proyecto de Orden de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 1431/2021, de 13 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil* ».

A la referida petición se le acompaña de la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.
- Borrador del proyecto de orden por el que se modifican las bases reguladoras.

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de la Dirección General de Juventud, cuya última versión tiene fecha de 29 de mayo de 2024.
- Certificado de publicación del proyecto de orden en el Portal de Transparencia, en el apartado de “Consulta Pública” y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, abriéndose un trámite de consulta pública del 3 al 23 de abril de 2024, ambos inclusive.
- Resolución de 12 de marzo de 2024 de la Directora General de Juventud por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública relativa al proyecto de orden.
- Certificado de 27 de mayo de 2024 de la Jefa de Área de Información y Administración Electrónica en la CFJAS, de la no recepción de alegaciones en el trámite de consulta pública.
- Comunicación de 24 de abril de 2024 del Viceconsejero de Economía y Empleo de no recepción de observaciones del Consejo para el Diálogo Social.
- Se han recabado y se incorporan expediente los siguientes informes:
 - Informe de la Dirección General de Igualdad, en materia de impacto por razón de género de fecha 7 de mayo 2024.
 - Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en materia de impacto por infancia, adolescencia y familia de 13 de mayo de 2024.
 - Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de fecha de 14 de mayo de 2024.
 - Informe de la Dirección General de Trabajo de fecha 13 de mayo de 2024.
 - Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de 13 de mayo 2024.

- Informe facultativo de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 16 de mayo de 2024.
- Texto de la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Texto de la Orden 1270/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Texto de la Orden 1482/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la SGT de 4 de junio de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado- modificar las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones dirigidas a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil.

La finalidad de esta modificación es introducir mejoras técnicas, unas dirigidas a delimitar o precisar conceptos, y otros destinados a fomentar la presentación de proyectos, para poder llegar, en definitiva, al mayor número de jóvenes posible.

Estos cambios afectan a umbrales económicos y requisitos de las acciones subvencionables entre los que cabe destacar: la supresión de las exigencias de medidas de protección y prevención para hacer frente al COVID-19; la actualización de los límites de precios de los gastos subvencionables de alojamiento, manutención y kilometraje; la adecuación de la formación mínima exigible a los equipos y de algunos de los criterios de valoración de los proyectos.

En orden a la consecución de este objetivo, el borrador consta de una parte expositiva, una parte dispositiva con un artículo único y una disposición final única.

Segundo-. Marco competencial y normativo.

La jurisprudencia constitucional tiene declarada la inexistencia de un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha señalado 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 pueda 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 competencia para el establecimiento y otorgamiento de la subvención está atribuida, en principio, a la Administración que la tenga sobre la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, las ayudas encuentran fundamento en el artículo 26.1.24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. En el que se atribuye a nuestra

Comunidad Autónoma las competencias exclusivas en materia de <<protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud>>.

A la vista de lo expuesto, cabe afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada.

En cuanto al régimen jurídico, viene este configurado, en primera línea, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) y el Reglamento de dicho texto legal aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Asimismo, las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid se rigen, en lo que no contradiga la normativa estatal que tenga carácter básico, por la legislación autonómica en la materia, constituida fundamentalmente por la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (LSCM); 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, y el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995.

Tercera. -Tramitación.

1. La modificación normativa afecta a los artículos 7, 9, 22, 27 y 28 de la Orden 1431/2021 de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil.

La jurisprudencia ha consagrado la consideración de las bases reguladoras de las subvenciones públicas como disposiciones de carácter general o normas reglamentarias (por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2015, Rec. 1223/2014).

De conformidad con dicha conceptualización, con carácter general se debe tener en cuenta que 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 a las bases reguladoras de subvenciones (art. 1.3). Ello obliga a tomar como referente normativo de forma supletoria al Ordenamiento Jurídico estatal (art. 149.3 in fine de la Constitución Española).

La mencionada supletoriedad conduce a la aplicación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, añadió un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y los reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, RDMAIN). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

2. Así, con carácter general, el artículo 8.1 de la LGS exige que, con carácter previo al establecimiento de una subvención, sean recogidos en un plan estratégico de subvenciones <<los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria>>. Esta misma regla está recogida en el artículo 4 bis de la LSCM.

Al respecto, este Servicio Jurídico viene llamando la atención en sus informes sobre la importancia que la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene dando a la previsión de una determinada subvención en el plan estratégico correspondiente al periodo al que se pretenda aplicar. En dicho sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal ha declarado que la exigencia a que nos referimos constituye un <<requisito esencial y previo a la regulación de la subvención>> (SSTS, 3ª, de 26/6/2012, RC 4271/2011; de 4/12/2012, RC 4369/2011; de 28/1/2013, RRCC 57/2012 y 559/2012, y de 16/4/2013, RC 1372/2012). En estas resoluciones, la Sala Tercera ha resaltado el carácter “imperativo y categórico” de la exigencia prevista en el artículo 8.1 de la LGS como “requisito esencial y previo a la regulación de la subvención” en relación con los principios de transparencia, eficacia y eficiencia que deben presidir la gestión de las subvenciones a tenor del artículo 8.3 de la misma ley.

En el caso concreto, se observa que la línea subvencional a la que se refiere el procedimiento esté incluida de modo expreso en la en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales para 2024 aprobado por la Orden 100/2024, de 18 de enero, de la de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, modificada por la Orden 1270/2024, de 17 de abril de 2024, y por la Orden 1482/2024, de 17 de mayo, la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, más específicamente, se recoge en el PROGRAMA 232A. No obstante, se advierte un posible error, al concurrir en el mencionado programa, dos subconceptos, denominados de forma idéntica. Así, se recoge en el citado programa, el “46309- Subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil-150.000 €.” y el “48099 Subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil-150.000 €”.

3. Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente mediante la que se recabe la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretenda aprobar. Dado su carácter previo al procedimiento, también podrían albergarse dudas sobre la necesidad de implementar esta formalidad en el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras que son objeto del informe.

En anteriores informes de este Servicio Jurídico (Inf. 121/21, entre otros) se ha apelado a la importancia de la consulta pública como instrumento de participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones de carácter general (art. 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid), lo que debería llevar a una interpretación restrictiva de los supuestos en que su realización puede ser exceptuada.

En el caso examinado, la MAIN da cuenta del sometimiento de la iniciativa de aprobación de las bases reguladoras a consulta pública. Consta el certificado de no recepción

de alegaciones, y el informe del Consejo para el Dialogo Social donde manifiesta la ausencia de observaciones, tras haberse realizado la correspondiente comunicación.

4. En lo tocante al contenido de la MAIN prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el RDMAIN, en la documentación que nos ha sido remitida figura una segunda versión, de 29 de mayo de 2024, suscrita por la Directora General de Juventud.

Se opta por elaborar una MAIN en su modalidad abreviada, con justificación en las razones aportadas por el órgano promotor, al estimar que se trata de las bases reguladoras de una subvención que no iban a tener un impacto significativo, ni desde el punto de vista económico, ni presupuestariamente, ni en el resto de los ámbitos, siendo además, el único objeto del proyecto variar parcialmente la orden de bases vigente, en cuya tramitación se consideró suficiente la elaboración de una MAIN en esta modalidad. Todo ello parece responder a las exigencias del artículo 3.3 del Real Decreto 931/2017.

El artículo 3.2 del Real Decreto 931/2017 prevé el contenido preceptivo de la MAIN en su modalidad abreviada, a la que atiende la que nos ha sido remitida.

5. Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración de la norma reglamentaria deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos. En dicho sentido se han incorporado al expediente los informes que a continuación se enuncian, que no aprecian impacto negativo de la norma desde la perspectiva a contemplar en cada uno de ellos:

a) Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad familia de 13 de mayo de 2024, tal y como exigen el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

b) Informes de la Dirección General de Igualdad de fecha 7 de mayo 2024, con el objeto de valorar los impactos por razón de por razón de género, de conformidad con el artículo de 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y

hombres, el artículo 9.1.b) del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, teniendo en cuenta el artículo 9 del Decreto 38/2023, de 23 de junio.

c) Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de 14 de mayo de 2024, al amparo de lo previsto en 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, que contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14). Y en el Decreto 191/2021, de 3 de agosto, cuyo artículo 13 dispone que la regulación de nuevos procedimientos administrativos o las modificaciones de los ya existentes, así como la elaboración de impresos normalizados, deberán ser informadas por la dirección general competente en materia de calidad de los servicios, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación.

d) Informe de la Dirección General de Trabajo, recabado con sustento en el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la LSCM en materia de bases reguladoras de las mismas, favorable a la posibilidad de no incluir criterios de creación de empleo estable como criterio preferente de adjudicación, al considerar que la valoración de criterios de empleo estable en los términos establecidos en el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, podría perjudicar la consecución de los objetivos de la subvención.

e) Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de 13 de mayo 2024, sobre el ámbito de aplicación del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis, en el que se establece que las modificaciones no se consideran sustantivas, a efectos de la normativa de ayudas públicas.

f) Informe de 16 de mayo de 2024, de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en materia de protección de datos de carácter personal.

g) Informe de la SGT de 4 de junio de 2024.

6. No existe constancia en el expediente administrativo de que se hayan cumplimentado los trámites de audiencia y de información pública recogidos en los artículos 133 de la LPAC y 26 de la Ley del Gobierno. Comúnmente, dichas formalidades no son recabadas en los procedimientos de elaboración de bases y normas reguladoras de subvenciones públicas tramitadas por la CFJPS sobre la base de que en ellos no resultan afectados los derechos e intereses legítimos de los posibles beneficiarios de las subvenciones, sino a lo más sus expectativas de derecho. Este criterio fue sostenido precisamente por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en un Informe de 22 de junio de 2012. En este caso, además, podría implicar un argumento adicional para su omisión lo dispuesto en el artículo 61.2 del RDL 36/2020.

7. Desde el punto de vista de la competencia para dictarla, esta recae sobre el titular de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (art. 6.4 de la LSCM) y, dentro de ella, la promoción del proyecto normativo corresponde a la Dirección General de Juventud de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que atribuyen a la citada Dirección General las competencias relativas a la promoción, gestión y seguimiento de programas de actividades juveniles, especialmente aquellos orientados a la educación no formal en el ocio y tiempo libre.

Quinta-. Análisis del contenido del proyecto de orden.

El proyecto de orden consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, esta última conformada por un único artículo en el que se disponen cinco apartados, y una disposición final única.

1. Comenzando con la parte expositiva del texto, esta no aparece titulada. Ello es conforme con lo previsto en la directriz 11 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración, constituye un referente de

indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso.

En esta parte preliminar se ha incluido la referencia a los antecedentes normativos de la Orden, la finalidad que se pretende cubrir con la modificación de la regulación y al procedimiento de elaboración de la disposición. Al respecto, cabe apuntar, que al inicio de este preámbulo se ha resaltado en negrita la referencia a la MAIN, sin determinar fecha. Se entiende, que dicho énfasis, una vez que se ultime la MAIN y se determine la fecha, será modificado.

2. La parte dispositiva de la norma proyectada comprende un artículo único, que se estructura en cinco apartados correspondientes a cada uno de los artículos de la Orden 1431/2021, que han resultado modificados: 7, 9, 22, 27 y 28.

En primer lugar, debiera suprimirse por su carácter reiterativo, el párrafo anterior al apartado uno del artículo Único.

El apartado primero modifica el artículo 7 del siguiente modo:

Se modifica en su apartado 1.a), referido a las edades de los jóvenes se modifica, reduciendo la edad mínima de los participantes a 14 años en vez de los 15 años anteriores. La misma razón determina la modificación de su apartado 1.b), cambiándose la referencia de los 15 a los 14 años, en la tipología de ámbito nacional.

Todo ello conforme al artículo 1.2 de la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid.

También se modifica su apartado 1. k. 2º), reduciendo la exigencia del equipo técnico con conocimiento del inglés equivalente a un nivel C1 a más de la mitad del mismo.

Por último, se elimina la referencia al Covid 19 en el apartado 1.o), previéndose una mención a posibles protocolos y medidas de prevención e higiene.

El apartado segundo modifica el artículo 9 de la Orden 1431/2021 del siguiente modo:

Se modifican los gastos subvencionables del apartado 2 a), en los siguientes aspectos:

- Los gastos de alojamiento pasan a tener un máximo de 30 euros por persona y día, frente a los anteriores 25 euros por persona y día.
- Los gastos de manutención pasan a tener un máximo de 30 euros por persona y día, frente a los anteriores 20 euros por persona y día.
- Los gastos de suministros y otros gastos ordinarios pasan de tener un límite del 10% al de 5% del total de la subvención concedida.
- Los gastos de desplazamientos se financiarán con el límite de 0,26 euros por kilómetro en vehículos, en vez de los 0,19 €/km anteriores.
- Se elimina el apartado 7º sobre “gestión, administración u otros análogos” y se reasigna la numeración a los siguientes apartados.

Todo ello obedece a la necesidad de adaptar los importes al aumento de precios sufrido estos últimos años.

El apartado tercero modifica el artículo 22 de la Orden 1431/2021 del siguiente modo:

Se modifica la puntuación mínima de la “Calidad técnica del proyecto” del apartado 1, pasando de 20 a 40 puntos.

Se suprime el apartado “Logística” de los criterios de valoración y se redistribuyen sus 30 puntos entre el resto de los criterios del apartado 2, sobre la calidad técnica del proyecto.

El apartado cuarto modifica el artículo 27 de la Orden 1431/2021 del siguiente modo:

Se elimina la referencia al Covid 19 del apartado 2.a.6º), sobre medidas de prevención e higiene.

El apartado quinto modifica el artículo 28 de la Orden 1431/2021 del siguiente modo:

El apartado 2.f) 1º sustituye la referencia a los 15 años por 14 años.

Se elimina la referencia al Covid 19 del apartado 2.h), si bien se mantiene una referencia a posibles los protocolos y medidas de prevención e higiene.

Respecto a las modificaciones realizadas no cabe nada que objetar, se ajustan a la legalidad vigente.

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, se informa favorablemente el proyecto de “Proyecto de Orden de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 1431/2021, de 13 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil.”.

Es cuanto tiene el honor de informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

LA LETRADA- JEFE ADJUNTA DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES.

Fdo.: Marta Aguirre Pellín

ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES.