

S.J.C.S.- 1/2021

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad una solicitud de Informe relativa al **proyecto de orden de la Consejería de Sanidad por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro de pacientes o familiares de pacientes para la realización de programas de ayuda mutua y autocuidados en salud para personas con enfermedad crónica, que se desarrollen en la Comunidad de Madrid.**

Atendiendo a lo solicitado y de acuerdo con 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

**Único.-** La solicitud de Informe referenciada, con entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad el día 4 de enero de 2021, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.
- Memoria Abreviada de Análisis de Impacto Normativo, de 28 de diciembre de 2020.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, firmado, pero sin fechar.



- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), firmado, pero sin fechar.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), firmado, pero sin fechar.
- Escrito de Observaciones de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, de 22 de octubre de 2020.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, de 22 de octubre de 2020.
- Correo electrónico de la Secretaría de la Viceconsejería de Salud Pública y Plan COVID-19 de la Consejería de Sanidad, de 23 de octubre de 2020.
- Informe de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, de 23 de octubre de 2020.
- Informe de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria, de 27 de octubre de 2020.
- Informe de la Dirección General de Gestión Económico-Financiera y Farmacia del Servicio Madrileño de Salud, de 28 de octubre de 2020.
- Nota Interior de la Jefa de división de análisis y gestión de la Unidad Técnica de coordinación administrativa del Servicio Madrileño de Salud, de 29 de octubre de 2020.
- Informe de la Dirección General de Sistemas de Información y Equipamientos Sanitarios del Servicio Madrileño de Salud, de 26 de octubre de 2020.



- Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 6 de noviembre de 2020.
- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 17 de noviembre de 2020.
- Resolución de la Dirección General de Humanización y Atención al Paciente, de 25 de noviembre de 2020, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de Orden.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 30 de diciembre de 2020.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

## 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 versa la subvención.

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

“La presente orden tiene por objeto establecer las bases reguladoras que regirán las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro de pacientes o familiares de pacientes para la realización de programas de ayuda mutua y autocuidados en salud para personas con enfermedad crónica, que se desarrollen en la Comunidad de Madrid”.

En lo atinente a esta materia, debe recordarse que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de lo referente a la Sanidad y la Higiene, por mor de la habilitación expresa contenida en el artículo 27.4 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

En este punto, puede definirse la subvención como toda disposición gratuita de fondos públicos a favor de personas o entidades, públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social, o para promover la consecución de un fin público.

Desde un punto de vista legal, la definición viene dada por el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS, en lo sucesivo):

“Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento



singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.”

Especial importancia tiene lo dispuesto en el apartado primero del artículo 2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, conforme al cual:

“Lo previsto en la Ley General de Subvenciones así como en el presente Reglamento será de aplicación a toda disposición dineraria que, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 2.1 de la Ley General de Subvenciones, sea realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de dicha Ley a favor de personas públicas o privadas, cualquiera que sea la denominación dada al acto o negocio jurídico del que se deriva dicha disposición”.

La figura de la subvención en el ámbito del Derecho Administrativo ha sido objeto de consideración por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, destacando “*su componente contractual...*” (sentencia de 16 de julio de 1997), así como la existencia de “*un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los concretos términos en que procede su concesión...*”; y sin que pueda “*...ignorarse el carácter modal y condicional en los términos como ha sido contemplado por la Jurisprudencia de esta Sala*”, en orden a la finalidad perseguida con la actuación administrativa de fomento que sirve de fundamento a su concesión, tal y como se afirma en la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1997.

Hechas las precisiones precedentes, ha de destacarse que el régimen jurídico aplicable viene determinado fundamentalmente por la LGS -parte de cuyo articulado



tiene carácter básico, de conformidad con su Disposición Final primera- y su citado Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Asimismo, y desde la órbita autonómica, habrá que estar igualmente a lo dispuesto en la Ley 2/1995, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (LSCM, en lo sucesivo), así como en el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas por parte de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en materia de bases reguladoras de las mismas.

### **Segunda.- Naturaleza de la disposición.**

La articulación jurídica del proyecto para la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones analizadas pretende realizarse por medio de Orden.

Examinado el contenido del proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala que *“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”*.



Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Consejero de Sanidad 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 (Ley 39/2015, en adelante), 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 artículos 22 del Estatuto de Autonomía y 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.



Determinado que es al Consejo de 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 Consejo de 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, puede concluirse que la competencia para dictar la presente Orden corresponde a la titular de la Consejería, con arreglo a lo establecido en el



artículo 41.d), de la Ley 1/1983, el artículo 17.1 de la LGS –de carácter básico-, y el artículo 6.4 de la LSCM, conforme al cual:

“Estas 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.

No obstante lo anterior, la competencia para la autorización del gasto será la que resulte de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.”

### **Tercera.- Tramitación.**

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

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

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI - artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015 y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley 50/1997), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:



“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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”.

Según lo dicho, analizaremos si se ha observado la tramitación debida en este caso.

El Proyecto reglamentario ha sido elaborado por la Dirección General de Humanización y Atención al Paciente de la Consejería de Sanidad, que resulta así la promotora del Proyecto.

Según se desprende de la documentación remitida, se ha realizado el trámite de audiencia e información pública, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, sin que se haya presentado observación alguna.

Por lo demás, el artículo 4.bis de la LSCM dispone que *“los órganos competentes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar 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.*

*Cuando los objetivos que se pretendan conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores.”*

A estos efectos, si bien la parte expositiva del Proyecto se refiere a este plan estratégico, sería recomendable especificar cuál es exactamente dicho plan, con alusión expresa a su instrumento de aprobación.

En cumplimiento del artículo 26.3 de la Ley 50/1997, el Proyecto de Orden se acompaña de la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en la forma de memoria abreviada, cuyo contenido se adecúa a lo preceptuado por el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

En otro orden de cosas, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Consta así el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

También consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación



por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se acompañan el Informe emitido por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, en virtud del artículo 4.g) del Decreto 82/2002, de 23 de mayo, así como el Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia.

Igualmente, consta Informe de la Dirección General de Trabajo en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en materia de bases reguladoras de las mismas.

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, emitido por mor del artículo 26.5 de la citada Ley 50/1997.

#### **Cuarta.- Análisis del Contenido**

Se estudiará a continuación el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “*Directrices*”) que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 del EA).

I.- La parte expositiva del Proyecto, se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad, así como las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.



Sin perjuicio de lo anterior, podría completarse esta parte expositiva mediante una descripción, siquiera somera, de las modificaciones y mejoras introducidas respecto de las bases reguladoras anteriores.

Tampoco resultaría baladí identificar expresamente el título competencial sobre el que se basa la Comunidad de Madrid para proceder a la aprobación de las bases reguladoras objeto de exégesis, en los términos *ut supra* referenciados y recogidos, asimismo, en la Memoria Abreviada.

Por lo demás, se pone de manifiesto que, a juicio de este Servicio Jurídico, se cumple con la exigencia prevista en el artículo 129 de la Ley 39/2015, al justificarse en la parte expositiva la adecuación del Proyecto de Orden a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En este sentido, recordemos que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, 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”.*

**II.-** En cuanto a la parte dispositiva, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, al contenido mínimo que señalan el artículo 17.3 de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2 del Decreto 222/1998.



En todo caso, pueden realizarse las siguientes observaciones.

- En cuanto a los requisitos que deberán reunir los beneficiarios, referidos en el artículo 2, ha de aclararse el período durante el que deberán mantenerse dichos requisitos, de conformidad con lo preceptuado en la letra b) del artículo 6.2 de la LSCM y en el artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998.

- Por lo que respecta al artículo 5, se prevé la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de un extracto de la convocatoria, por conducto de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, que publicará el texto íntegro de la misma en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones.

Esta exigencia de publicación de la convocatoria en el BOCM por conducto de la Base de Datos Nacional de Subvenciones viene impuesta por el artículo 17.3.b) de la LGS.

Ahora bien, debe señalarse que el mentado precepto, en lo que atañe a esa exigencia concreta, ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/2018, de 12 de abril. Así, puede leerse en el Fundamento Jurídico 8 de la mencionada resolución lo que a continuación se transcribe:

“Desde la perspectiva autonómica, por el contrario, esa necesaria intermediación de un órgano del Estado sí puede producir ciertas perturbaciones en el funcionamiento de su Administración, por ejemplo, el inevitable retraso de la publicidad de la convocatoria exigida por la misma de la Ley general de subvenciones, y en todo caso la subordinación y dependencia a una actuación ajena. Aunque el término «extracto», ya hemos dicho, excluye cualquier posibilidad de control, revisión o corrección de lo actuado por la Comunidad Autónoma, la perturbación que esa intermediación de la base de datos nacional de subvenciones puede producir en la actuación de la Administración autonómica debe conducir a declarar su inconstitucionalidad.



De todo lo razonado hasta aquí se colige que la queja de la Generalitat debe producir únicamente la inconstitucionalidad de los términos «por conducto de la base de datos nacional de subvenciones» del artículo 30.1 de la Ley 15/2014 [art. 17.3 b) Ley general de subvenciones] y del inciso «La base de datos nacional de subvenciones dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito» del artículo 30.3 de la misma ley [artículo 20.8 a) de la Ley general de subvenciones], que no serán de aplicación a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su aplicación a las demás Administraciones sujetas a la Ley general de subvenciones”.

De esta manera, al no quedar sujeta esta Comunidad Autónoma a la exigencia de publicar la convocatoria por conducto de la BDNS, se aconsejaría eliminar dicha previsión del borrador, en aras a evitar retrasos y perturbaciones en el procedimiento de tramitación de las subvenciones.

Siguiendo con el artículo 5 del Proyecto, su apartado 3 dispone que *“el plazo de presentación de solicitudes se indicará en la convocatoria”*.

En opinión de este Servicio Jurídico, el plazo de presentación de las solicitudes debe preverse en las bases reguladoras de las subvenciones, sin que quepa remisión a la convocatoria, ex artículo 2.1.d) del Decreto 222/1998.

- En lo referente al artículo 8, se recomienda, por razones de seguridad jurídica, describir los criterios de valoración enumerados en dicho precepto, a efectos de evitar ulteriores dudas interpretativas sobre el significado que debe asignarse a los conceptos de *“impacto de la entidad en el ámbito en el que se desarrolla el proyecto”*, *“oportunidad del proyecto”* y *“posibilidad de ejecución del proyecto”*.

De igual manera, en el artículo 8.3 se establece la cuantía de las ayudas por remisión a la convocatoria, si bien ello no es posible de acuerdo con el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998, de forma que debe revisarse este extremo.



Esta consideración tiene carácter esencial.

- Por otro lado, el artículo 6.2.d) de la LSCM exige que las bases reguladoras se refieran al “*plazo y forma de justificación, por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos*”, en consonancia con el artículo 2.1.m) del Decreto 222/1998.

Esto no obstante, el artículo 10.2 del Proyecto se remite nuevamente a la convocatoria en este punto al afirmar que “*el plazo de presentación de la documentación se establecerá en las convocatorias*”.

Así pues, de acuerdo con la literalidad de los preceptos expresados, el plazo para la presentación de la documentación justificativa de la ayuda ha de expresarse en las bases reguladoras.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 7 de este mismo artículo, la referencia a la Ley de Contratos del Sector Público debería realizarse conforme a la Directriz 73, debiendo incluir el título completo de la norma: tipo (completo), número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre.

- El artículo 12 se refiere a los reintegros y al régimen sancionador, debiéndose añadir los criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones, ex artículo 17.3.n) de la LGS.



- En fin, en lo referente al artículo 15, y a título de simple recomendación, se sugiere reflexionar, desde el punto de vista de la técnica normativa, sobre la incorporación del régimen de recursos frente a las bases reguladoras dentro del articulado de las mismas, resultando *a priori* más procedente prever dicha cuestión, en su caso, a través de una disposición adicional.

Desde el punto de vista del artículo 16, se sugiere incorporar su contenido, previa modificación de su título, al artículo 1 de las bases reguladoras, al encontrarnos ante una previsión de carácter general, íntimamente ligada al objeto de las mismas.

Por cuanto antecede, se formula la siguiente

### CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de las consideraciones esenciales y demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

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

Madrid a fecha de firma

**El Letrado Jefe en la Consejería de Sanidad**

**Héctor Durán Vicente.**

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD**

