

S.J.- 666/2021

INFC. - 2021/997

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social por la que se aprueban las bases reguladoras de los premios Emprendimiento Joven Carné Joven Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - El 2 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación Universidades Ciencia y Portavocía un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

Segundo. - Junto con el citado oficio, se acompañaba la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 26 de noviembre de 2021, por el Ilmo. Sr. Director General de Juventud.

- Orden 1856/2021, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social por la que se modifica parcialmente el Plan Estratégico de la Dirección General de Juventud para la concesión

de subvenciones durante los ejercicios 2020, 2021 y 2022 aprobado mediante Orden 304/2020, de 5 de febrero.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 26 de octubre de 2021, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 25 de octubre de 2021, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 26 de octubre de 2021, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), según lo dispuesto en 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 y en 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.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior) de 29 de octubre de 2021.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Educación y Política Social de 30 de noviembre de 2021, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

La presente orden tiene por objeto aprobar las bases reguladoras de los premios Emprendimiento Joven-Carné Joven Comunidad de Madrid, para reconocer, apoyar y promover el emprendimiento joven en el marco del Programa Carné Joven Comunidad de Madrid.

La finalidad que se pretende con estos premios es distinguir y dar visibilidad a los proyectos, ya emprendidos por jóvenes, que resulten más innovadores y con un mayor compromiso social y/o medioambiental

La Parte Expositiva justifica que:

“Siendo conscientes de las necesidades que surgen en una sociedad cambiante y que debe adaptarse simultáneamente a las nuevas situaciones que se originan, con el fin de reconocer la labor de los jóvenes que adaptan sus conocimientos para poner en práctica proyectos adecuados a las demandas y necesidades sociales y conseguir así un futuro con mayores esperanzas, la Comunidad de Madrid ha decidido crear los Premios Emprendimiento Joven-Carné Joven con los que se quiere distinguir, de manera institucional, aquellos proyectos emprendidos por jóvenes, que resulten más innovadores y con un mayor compromiso social y/o medioambiental.

Por su parte, el Carné Joven es una iniciativa europea que surge al amparo del Protocolo Internacional del Carné Joven Europeo, suscrito en Lisboa el 1 de junio de 1987, que permite el acceso a los jóvenes a una amplia gama de bienes y servicios en los campos de la cultura y la movilidad en condiciones especialmente ventajosas, y a la información que permita hacer óptimas tales ventajas.

En el ámbito autonómico, las competencias relativas al Carné Joven son asumidas por la dirección general con competencias en materia de juventud a través del programa Carné Joven Comunidad de Madrid regulado en la Orden 806 bis/2009, de 22 de julio, de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, por la que se crea el nuevo Carné Joven Comunidad de Madrid.

En la actualidad, el Carné Joven Comunidad de Madrid tiene carácter gratuito como consecuencia del Acuerdo de 19 de junio de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el catálogo de servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos en el ámbito de la Comunidad de Madrid y se fija la cuantía de los mismos por la utilización de servicios relativos a juventud de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes.

En el año 2021, este programa cuenta con más de 500.000 socios y más de 900 empresas colaboradoras y promueve el acceso a los jóvenes entre 14 y 30 años, residentes en la Comunidad de Madrid, a servicios de carácter cultural, deportivo, turístico, recreativo, formativo, asistencial, tecnológico y social, mediante la aplicación de importantes descuentos y posibles ventajas financieras reservadas a sus usuarios, junto con la información necesaria para conocer tales ventajas. Además, impulsa, a través del Convenio con la correspondiente entidad financiera para la promoción y dinamización del Carné Joven de la Comunidad de Madrid y su emisión en modalidad

financiera, el acceso de los titulares del Carné Joven de Comunidad de Madrid a servicios financieros con condiciones especiales en materia de préstamos a la emancipación, préstamos para el fomento del empleo autónomo y préstamos, becas y/o ayudas para la formación reglada o no, profesional o académica.

Dada la proyección del Carné Joven Comunidad de Madrid, se ha querido vincular los premios a la titularidad del mismo, con una doble finalidad: por un lado, reconocer los proyectos emprendidos por sus titulares y, por otro lado, difundir el carné joven y todas las ventajas asociadas al mismo. Además, con esta proyección e impulso al emprendimiento joven, se persigue contribuir a la generación de empleo, así como al incremento de la actividad económica en la región de Madrid”.

Se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que cuenta con doce artículos y una Disposición Final.

El artículo 1 regula la creación de los premios, objeto y finalidad; el artículo 2, el régimen jurídico; el artículo 3 las modalidades de los premios; el artículo cuatro los requisitos de los solicitantes y de los proyectos que se presenten en la convocatoria; el artículo 5 se refiere a la presentación de las candidaturas; el artículo 6 la composición del Jurado; en el artículo 7 se indica la distinción conmemorativa y la dotación económica máxima total de los premios

El artículo 8 recoge los criterios de valoración de las candidaturas,

El artículo 9 regula la documentación, forma de presentación y plazos presentación y plazos que los candidatos deben presentar en el momento de formalizar su inscripción.

En el artículo 10 se establece el procedimiento de concesión y resolución. El artículo 11 y regula las posibles renunciaciones y el artículo 12 regula las cuestiones relativas a la obtención de los datos personales de los aspirantes y a la seguridad y confidencialidad de estos.

La Disposición Final única fija la entrada en vigor de la norma.

Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.

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 subvencionada 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 decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas” (STC 13/1992).

En consecuencia, la delimitación del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe realizarse con sujeción a las competencias que incidan en la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, la política de juventud.

En el ámbito autonómico, el artículo 26.1.1.24 de la Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EACM), le atribuye como competencias exclusivas el desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.

La Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid crea un marco normativo común para la política de juventud cuyo objetivo es obtener una referencia legislativa clara que refleje la existencia de un interés peculiar e independiente, el de los jóvenes, al que los organismos autonómicos competentes deben servir directamente ejercitando su potestad reglamentaria, orienta esta Ley la actuación del resto de la Administración Regional, lo que resulta de especial importancia en una política esencialmente transversal como lo es la de juventud.

En virtud del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en adelante Decreto 208/2021) se atribuye a la Dirección General de Juventud, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias en materia de desarrollo, coordinación y control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de juventud, el fomento de programas de formación en materia de educación no formal, animación e intervención socioeducativa en el ocio y tiempo libre.

De los preceptos transcritos se desprende que la Comunidad de Madrid ostenta competencias legislativas y de ejecución en la materia descrita, con respeto a las competencias reservadas constitucionalmente al Estado.

Admitido lo anterior, debe tenerse en cuenta el régimen jurídico aplicable a las subvenciones. Las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid se rigen por la normativa autonómica aplicable, fundamentalmente, la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, 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 (en adelante Decreto 222/1998).

En el ámbito de la normativa estatal, ha de tenerse en cuenta Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS)-parte de cuyo articulado tiene carácter básico, de conformidad con su Disposición Final primera- y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (en adelante RGS).

Tercera. - Naturaleza jurídica.

Las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid se rigen fundamentalmente por la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, 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.

Asimismo resulta obligatorio atender a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) –por cuanto parte de su articulado tiene carácter básico, de conformidad con su Disposición Final Primera- y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

La creación de premios forma parte de la denominada “actividad administrativa de fomento”. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1997 dicha actividad se viene definiendo como “la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen en alguna medida necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos”.

Con los premios, en definitiva, se trata precisamente de estimular a los particulares a realizar actividades que se estiman de utilidad pública y distinguir a aquellos que mejor se hayan empeñado en tales actividades.

Los premios se vienen clasificando tradicionalmente en premio-subvención (tiene un contenido económico relevante y está sujeto a la normativa de subvenciones), premio-honorífico (carece de contenido económico y persigue el enaltecimiento del interesado por haber realizado alguna conducta que redunde en beneficio de la comunidad) y premio-jurídico (además de un contenido honorífico o económico otorga algún otro derecho o el establecimiento de una determinada relación jurídica).

Para delimitar el régimen jurídico aplicable a los premios que nos ocupan –que se caracterizan por su contenido económico- es imprescindible hacer dos matizaciones:

En primer lugar, el artículo 4, letra a), de la LGS excluye de su ámbito de aplicación los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario.

En el presente caso, las candidaturas pueden ser presentadas por iniciativa de los beneficiarios.

De otro lado, debe traerse a colación la Disposición Adicional Décima de la LGS, en cuanto dispone que “reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable”.

De ello se coligen varias ideas relevantes: así, que los premios –sobre todo los que ostentan un contenido económico relevante- han de sujetarse al menos parcialmente a la LGS, en aquello que sea compatible con su naturaleza y configuración.

En segundo lugar, debe advertirse que la Disposición transcrita genera cierta indefinición en orden al régimen jurídico aplicable -máxime si consideramos que no se ha dictado normativa de desarrollo en la materia prevista en la señalada Disposición Adicional-.

Ello sentado, fijado en dichos términos el régimen jurídico aplicable al Proyecto, ya es dable dilucidar y valorar cuestiones como la competencia para afrontar la regulación que se pretende, y la viabilidad del instrumento a cuyo través se desarrolla su contenido. Estos aspectos son tratados en la consideración posterior.

Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de bases reguladoras, 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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), 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 concurran 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”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el propio artículo 60 de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar y de la ciudadanía, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma

proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurran “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “impacto significativo en la actividad económica”, “obligaciones relevantes a los destinatarios” o “regulación de aspectos parciales de una materia”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, se ha prescindido de dicho trámite al entender que No se considera preceptivo el trámite de consulta pública al tratarse de las bases reguladoras de una subvención, puesto que no tiene un impacto significativo en la actividad económica general al consistir en premios de una cuantía reducida, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, salvo la presentación de la solicitud de participación y su documentación necesaria, ni regula aspectos parciales de una materia, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 2, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Tal justificación encaja en los supuestos previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997.

Por otra parte, no se considera preceptivo el trámite de audiencia al tratarse de las bases reguladoras de una subvención, puesto que no existe interés legítimo de los posibles beneficiarios, sino más bien una expectativa de derecho, por lo que no concurre uno de los presupuestos requeridos para que resulte exigible dicho trámite de audiencia e información pública, al no afectar a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El criterio relativo al carácter prescindible del trámite de audiencia e información pública en las bases reguladoras de subvenciones ha sido sostenido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su Dictamen de 27 de marzo de 2015, sin que la nueva redacción dada al artículo 26 de la Ley del Gobierno–que se corresponde con el anterior artículo 24- altere las consideraciones expuestas en dicho Dictamen.

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La norma es propuesta por la Consejería Familia, Juventud y Política Social, que ostenta competencias en la materia según lo dispuesto en el Decreto 208/2021,

Asimismo, atribuye a la Dirección General de Juventud las competencias en materia de desarrollo, coordinación y control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de juventud, el fomento de programas de formación en materia de educación no formal, animación e intervención socioeducativa en el ocio y tiempo libre. Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Así, consta 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-.

Por otra parte, 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 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.

El proyecto de orden ha sido informado favorablemente por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, en virtud del artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo.

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

Se aporta Plan Estratégico.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe constan en el expediente administrativo la totalidad de los informes preceptivos para la tramitación.

Quinta. - Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese 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 (artículo 33 EACM), de conformidad con las disposiciones adoptadas por el meritado Decreto 52/21, de 24 de marzo.

De entrada, en atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar se denomina correctamente “Proyecto de Orden”.

La parte expositiva del Proyecto carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto, finalidad y antecedentes.

Asimismo se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la Directriz 13.

Se justifica adecuadamente en la Exposición de Motivos, la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

En este sentido, 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”.

En cuanto a la Parte Dispositiva, desde el punto de vista material, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras del proyecto examinado se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, al contenido mínimo que para las bases reguladoras señalan el artículo 17.3 de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2.1 del Decreto 222/1998.

No obstante se realizan las siguientes consideraciones:

El **artículo 1** responde a la exigencia del artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998.

El **artículo 2** establece correctamente el régimen jurídico de las ayudas atendiendo a su naturaleza subvencional.

El **artículo 3** regula las modalidades de los premios.

De acuerdo con el artículo 2.1. e) del Decreto 222/1998, debe determinarse la forma de concesión de las ayudas, en este caso, concurrencia competitiva.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Los **artículos 4 y 5** se refieren a las candidaturas y a requisitos a cumplir por los solicitantes así como los proyectos que se presenten, siendo conforme con el artículo 2.1, apartados a) y c) del Decreto 222/1998.

El **artículo 6** regula el régimen del jurado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998 remitiéndose en cuanto a su régimen de funcionamiento a la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

El **artículo 7** concreta los premios a conceder que, además de una dotación económica en una cuantía máxima de 150.000 euros anuales, incluye una distinción conmemorativa.

Se concretan los créditos presupuestarios a los que se asignarán los gastos.

Todo ello responde a las exigencias del artículo 2.1, apartados b) y g) del Decreto 222/1998.

El **artículo 8** aborda los criterios de valoración de las candidaturas, debiendo procederse a señalar la forma de aplicación de los criterios que se enumeran, de conformidad con el artículo 2.1. g) del Decreto 222/1998

Esta consideración tiene carácter esencial

Tampoco se establece la necesidad de motivar los votos lo que permitiría, no solamente que el órgano resolutorio conociese los razonamientos de la propuesta y le permitiese, por tanto, su propia motivación sino, además, justificarlo ante una hipotética impugnación ante los órganos jurisdiccionales.

La STS de 25 de junio de 1999 (RJ 1999/4343) establece: *“Esta Sala viene reiteradamente insistiendo en la necesidad que el administrado conozca el fundamento, circunstancias o motivos del acto que le interesa y que debe realizarse con la amplitud necesaria para su debido conocimiento y posterior defensa (STS de 9 de febrero de 1987 y 17 de noviembre de 1988) con lo que la motivación del acto administrativo se conecta con el derecho fundamental a la tutela efectiva y al derecho de defensa”*.

El **artículo 9** regula los requisitos de las candidaturas, su formalización, y la forma y plazo para su presentación que se corresponde con la acreditativa de los requisitos exigidos a los beneficiarios y la Memoria a evaluar, respetando las excepciones a la obligatoriedad de tramitación electrónica y, en general, lo establecido en la Ley 39/2015, lo que responde a la exigencia del artículo 2.1 apartados c) y d) del Decreto 222/1998.

En el apartado 4, se sugiere especificar que el plazo se computaría desde la publicación de la convocatoria.

Con carácter previo a la inadmisión, deberá otorgarse un plazo de subsanación de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 39/2015.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 10** regula el procedimiento de concesión y resolución.

De acuerdo con el artículo 2.1.n) del Decreto 222/1998 debe establecerse el plazo máximo de resolución de las convocatorias, con expresión de los efectos de la falta de resolución en plazo.

Esta consideración tiene carácter esencial

En cuanto al carácter inapelable del fallo del jurado. En cualquier caso, el fallo del jurado podría ser recurrido a través de la impugnación de la resolución del órgano concedente. Siempre podrá ponerse en cuestión la actuación del jurado dentro de los límites que la jurisprudencia viene denominando discrecionalidad técnica.

La reciente sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2018 se pronuncia pormenorizadamente sobre la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos colegiados de calificación en los siguientes términos.

“Y el debido análisis de lo suscitado aconseja recordar, con carácter previo, la jurisprudencia sobre el significado y ámbito que ha de reconocerse a la llamada doctrina de la discrecionalidad técnica, y sobre las posibilidades que ofrece el control jurisdiccional frente a los actos de calificación especializada en los que se proyecta dicha doctrina, en especial en lo referente al nivel de motivación que les es exigible.

Esa jurisprudencia, procedente de este Tribunal Supremo (TS) y del Tribunal Constitucional (TC), está caracterizada por el permanente esfuerzo de ampliar al máximo y perfeccionar el control jurisdiccional previsto constitucionalmente frente a toda actuación administrativa (artículo 106.1 CE), y que, como ya dijimos en nuestra sentencia de 16 de diciembre de 2014 (recurso de casación 3157/2013) está contenida, entre otras, en la sentencia de 17 de octubre de 2012, casación 3930/2010 y en la más reciente de 4 de junio de 2014, casación núm. 2103/2013 .

En esta sentencia de 16 de diciembre de 2014 dijimos lo siguiente:

<<QUINTO.-... Y sus líneas maestras e hitos evolutivos se pueden resumir en lo que sigue:

1.- La legitimidad de lo que doctrinalmente se conoce como discrecionalidad técnica fue objeto de reconocimiento por la STC 39/1983, de 16 de mayo , que justificó y explicó su alcance respecto al control jurisdiccional con esta declaración:

“Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados. Así ocurre en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad, (...)”.

2.- La jurisprudencia inicial de esta Sala, desde el mismo momento del reconocimiento de esa discrecionalidad técnica , ya se preocupó en señalar unos límites para la misma, que vinieron a consistir en la aplicación también a ella de las técnicas de control que significan los elementos reglados, los hechos determinantes y los principios generales del derecho. Así lo hizo la STS de 5 de octubre de 1989, que se expresa así:

" Los órganos administrativos a quienes corresponde la valoración de las pruebas de acceso a la función pública gozan de un cierto margen de discrecionalidad en la apreciación de las pruebas, que incluso merece la calificación de técnica no revisable jurisdiccionalmente en lo que se refiere a

los juicios que la Administración emita acerca de la apreciación de los méritos aportados o ejercicios realizados, pero ello no excluye el que los Tribunales puedan controlar la concurrencia de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho, entre los que, en estos casos, cobran especial interés los de mérito y capacidad expresamente señalados al efecto por el artículo 103 CE".

3.- La evolución jurisprudencial posterior, en aras de perfeccionar el control jurisdiccional y definir los espacios donde este control puede operar con normalidad, completó y aclaró esos límites inicialmente enunciados mediante la distinción, dentro de la actuación de valoración técnica, entre el "núcleo material de la decisión" y sus "aledaños".

El primero estaría representado por el estricto dictamen o juicio de valor técnico, y los segundos (los aledaños) comprenderían, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades.

Esas actividades preparatorias o instrumentales serían las encaminadas a delimitar la materia que vaya a ser objeto de ese juicio técnico, a fijar los criterios de calificación que vayan a ser utilizados y a aplicar individualizadamente dichos criterios a cada uno de los elementos materiales que constituyan el objeto de la valoración; esto es, serían los pasos que resultan necesarios para llegar a la estimación cualitativa finalmente contenida en el estricto juicio técnico.

Y esas pautas jurídicas estarían encarnadas por el derecho a la igualdad de condiciones que asiste a todos los aspirantes, por la necesidad de que el criterio de calificación responda a los principios de mérito y capacidad y por el obligado cumplimiento también del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

La anterior distinción está presente en la STC 215/1991, de 14 de noviembre, como también en numerosas sentencias de esta Sala (entre otras, en las SsTS de 28 de enero de 1992, recurso 1726/1990; de 11 de diciembre de 1995 recurso 13272/1991; 15 de enero de 1996, recurso 7895/1991; y 1 de julio de 1996, recurso 7904/1990).

4.- Un punto más en esa línea evolutiva de la jurisprudencia lo representa la necesidad de motivar el juicio técnico.

Como ya se ha puesto de manifiesto, uno de los aledaños de ese juicio técnico está representado por la obligación de cumplir el mandato constitucional (artículo 9.3 CE) de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, en el criterio de este Tribunal Supremo, ese cumplimiento

conlleva la necesidad de motivar el juicio cuando así sea solicitado por algún aspirante o cuando sea objeto de impugnación.

Así se expresa STS de 10 de mayo de 2007, recurso 545/2002: "(...) Tiene razón el recurso de casación en que la sentencia de instancia no enjuició correctamente la cuestión de fondo que le fue suscitada y en la infracción del artículo 24 de la Constitución que con ese argumento se denuncia.

La doctrina de la discrecionalidad técnica con que la Sala de Zaragoza justifica principalmente su pronunciamiento no ha sido correctamente aplicada; y no lo ha sido porque, en relación a la actuación administrativa para la que se ha hecho esa aplicación, no se ha observado el límite constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE).

Como es bien sabido, dicha discrecionalidad técnica significa, por un lado, respetar las valoraciones de esa índole que hayan sido realizadas por los órganos cualificados por la posesión del correspondiente saber especializado y, por otro, admitir el margen de polémica o discrepancia que sobre determinadas cuestiones venga siendo tolerado en el concreto sector de conocimientos técnicos de que se trate.

Pero una cosa es el núcleo del juicio técnico sobre el que opera esa clase de discrecionalidad y otra diferente la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico. Esto último queda fuera del ámbito propio del llamado juicio de discrecionalidad técnica, ya que, ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate".

5.- La fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada.

Y a este respecto se ha declarado que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

Son exponente de este último criterio jurisprudencial los pronunciamientos de este Tribunal Supremo sobre nombramientos de altos cargos jurisdiccionales (STS de 27 de noviembre de 2007, recurso 407/2006), sobre concursos de personal docente universitario (STS de 19 de mayo de 2008, recurso 4049/2004), sobre convocatorias del Consejo General del Poder Judicial para puestos en sus órganos técnicos (STS de 10 de octubre de 2007, recurso 337/2004); o sobre

procesos selectivos en las distintas Administraciones Públicas (STS de 18 de diciembre de 2013, casación 3760/2012).

SEXTO.- La doctrina jurisprudencial que acaba de recordarse debe ser completada con estas otras consideraciones que continúan.

I.- La primera es que, en el control jurisdiccional en la materia de que se viene hablando, el tribunal de justicia debe respetar siempre el margen de discrepancia que suele reconocerse como inevitable y legítimo en la mayoría de los sectores del saber especializado; y, en consecuencia, no puede convertirse en árbitro que dirima o decida la preferencia entre lo que sean divergencias u opiniones técnicas enfrentadas entre peritos o expertos del específico sector de conocimientos de que se trate cuando estas no rebasen los límites de ese ineludible y respetable margen de apreciación que acaba de indicarse.

Así debe ser por estas razones: (i) un órgano jurisdiccional carece de conocimientos específicos para emitir un definitivo dictamen, desde una evaluación puramente técnica, que dirima lo que sean meras diferencias de criterio exteriorizadas por los expertos; (ii) la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico; y (iii) el principio de igualdad que rige en el acceso a las funciones públicas (artículos 14 y 23.2 CE) reclama que los criterios técnicos que decidan la selección de los aspirantes sean idénticos para todos ellos.

II.- La segunda consideración es complemento o consecuencia de la anterior, y está referida a las exigencias que debe cumplir la prueba pericial que resulta necesaria para demostrar ese inequívoco y patente error técnico que permitiría revisar el dictamen del órgano calificador.

Estas exigencias lo que apuntan es que tal pericia no puede limitarse a revelar una simple opinión técnica diferente, sino que tiene que incorporar elementos que permitan al tribunal de justicia formar con total seguridad su convicción sobre esa clase de error de que se viene hablando; y para ello será necesario lo siguiente: (a) que la pericia propuesta identifique de manera precisa y clara los concretos puntos de desacierto técnico que advierte en el dictamen del órgano calificador; y (b) que señale fuentes técnicas de reconocido prestigio en la materia de que se trate que, respecto de esos concretos puntos, hayan puesto de manifiesto que son mayoritariamente valorados en el ámbito científico como expresivos de un evidente e inequívoco".

El **artículo 11** se refiere a la renuncia al premio, admitida por el artículo 94 de la Ley 39/2015.

El **artículo 12** establece el régimen de protección de datos con remisión al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a lo

establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

Finalmente, la **Disposición Final única** regula la entrada en vigor de la norma, que será el día de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, ajustándose a la Directriz 43.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formulan la siguiente

CONCLUSIÓN

Única.- Se informa **favorablemente** el Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social por la que se aprueban las bases reguladoras de los premios Emprendimiento Joven–Carné Joven Comunidad de Madrid., sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y atención de las consideraciones no esenciales formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería de Educación Universidades
Ciencia y Portavocía.**

Begoña Basterrechea Burgos

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA**