

**S.J.: 2/2026**

Se ha recibido en el Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, solicitud de informe en relación con el “*Proyecto de Orden, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Entidades sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de oficinas de vida independiente para el apoyo a personas con discapacidad y enfermedad mental*”.

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**

**ÚNICO-** Por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, se ha solicitado informe sobre el proyecto de orden.

A la petición se le acompaña la siguiente documentación:

- Índice del expediente.
- Borrador del texto reglamentario sujeto a informe.
- Dos versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

- Resolución de la Directora General de Atención a Personas con Discapacidad, de apertura del trámite de consulta pública relativa al proyecto de Orden, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Entidades sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de oficinas de vida independiente para el apoyo a personas con discapacidad y enfermedad mental.
- Memoria para la consulta pública, firmada por el por el Viceconsejero de Presidencia y Administración Local y por la Directora General de Atención a Personas con Discapacidad.
- Certificado de la Jefa del Área de Información y Administración Digital (Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) de 17 de octubre de 2025, relativo a las alegaciones recibidas en la consulta pública.
- Escritos de alegaciones presentados en dicho trámite.
- Comunicación de la Viceconsejería de Economía y Empleo, en relación con la evacuación del trámite de puesta en conocimiento al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, en la que se hace constar que, una vez transcurrido el plazo de presentación de alegaciones, se ha recibido respuesta de CCOO-Madrid, manifestando que no tienen aportaciones, ni observaciones que realizar, y que no se ha recibido respuesta ni de UGT-Madrid ni de CEIM.

- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 24 de noviembre de 2025.
- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, de 26 de noviembre de 2025.
- Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 27 de noviembre de 2025, de impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.
- Informe de Informe de la Dirección General de Trabajo, del 27 de noviembre de 2025.
- Informe de la Directora General de la Mujer, de 2 de diciembre de 2025, de impacto por razón de género.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 6 de diciembre de 2025.
- Informe del Consejo de Consumo, de 10 de diciembre de 2025.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de 23 de diciembre de 2025.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 7 de enero de 2025.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera-. Finalidad y contenido

El Proyecto de Orden tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado- establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Entidades sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de Oficinas de Vida Independiente (en adelante OVI), cuyo ámbito de actuación sea la Comunidad de Madrid, con el fin de promover la autonomía personal de personas con discapacidad y enfermedad mental.

El borrador consta de una parte expositiva y otra dispositiva que cuenta con treinta artículos y dos disposiciones finales. Dicha estructura se ajusta a lo previsto en la directriz 57 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.

### Segunda-. Marco competencial y régimen jurídico

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 las subvenciones se le atribuye, 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 26.1.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma las competencias exclusivas en materia de <<promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención>>. Asimismo, en su artículo 26.2 se establece que, en el ejercicio de las competencias indicadas anteriormente, corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva.

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

En cuanto a su régimen jurídico, viene este configurado, en primera línea, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) parte de cuyo articulado tiene carácter básico de conformidad con su disposición final primera, así como por 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.

Precisamente, a efectos de adaptar la LSCM a la legislación básica estatal recogida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ha sido recientemente modificada por la disposición final tercera de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

### **Tercera- Tramitación.**

1. 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). No obstante, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha admitido (STS de 30/11/2017, RC 1253/2015, y ATS de 19/03/2018, RC 5213/2017), la posible consideración de unas bases reguladoras como actos administrativos plúrimos cuando las circunstancias del caso revelen que se destinan a una sola convocatoria o ejercicio presupuestario y, por consiguiente, son susceptibles de una sola aplicación.

La nueva regulación contenida en el artículo 6 de la LSCAM, tras la reforma operada por la disposición final tercera de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, incluye la referida diferenciación.

El proyecto de orden sometido a informe, participa de la naturaleza de una disposición de carácter general, al innovar el ordenamiento jurídico y tener vocación de permanencia, incorporando una regulación destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad de

casos concretos. Por tanto, el examen de los requisitos procedimentales aplicables al proyecto de orden sujeto a consulta ha de partir necesariamente de dicha consideración.

2. Desde el punto de vista de la competencia para dictarla, esta recae sobre el titular de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (actual art. 6.2 de la LSCM) y, dentro de ella, la promoción del proyecto normativo corresponde a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 d) y 11 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 de Atención a Personas con Discapacidad, con carácter general, la elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones dentro del ámbito material asumido, es decir, la atención social especializada a personas con discapacidad y enfermedad mental, así como la atención temprana.

3. Por lo que se refiere a su tramitación, el artículo 6.4 de la LSCAM, tras la modificación operada por la disposición final tercera de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, regula el procedimiento para la aprobación de las bases reguladoras de carácter normativo, simplificándolo.

No obstante, el procedimiento para la aprobación de las bases reguladoras se inició el 12 de septiembre de 2025, antes del 1 de enero de 2026, fecha de la entrada en vigor de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, tal y como determina su disposición final octava. Dada la falta de previsión expresa establecida en la citada disposición legal, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tal y como prescribe letra c) de la citada disposición transitoria. Por lo que, en aplicación de la letra

a) de la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al haber sido iniciado el procedimiento de elaboración de bases reguladoras antes de la entrada en vigor de la reforma del artículo 6.4 de la LSCAM, no será de aplicación ese nuevo procedimiento, rigiéndose, consecuentemente, por la normativa anterior.

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).

4. El artículo 8.1 de la LGS, de aplicación básica, 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>>.

Al respecto, debe llamarse la atención 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.

Más recientemente, la misma Sala Tercera, en Sentencia de 4 de marzo de 2021, RC 4939/2019, ha vuelto a señalar que

*“... el Plan Estratégico de Subvenciones constituye un instrumento de planificación de políticas públicas que tengan como objetivo el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, cuya aprobación, con carácter previo a la regulación de la subvención, resulta exigible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 10 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley General de Subvenciones, de donde se infiere que se configura como un requisito esencial del procedimiento subvencional.”*

En relación con este requisito, el último párrafo del apartado 1.1 de la MAIN refiere que esta línea de subvenciones se incluirá en la Orden por la que se aprueba el Plan estratégico de Subvenciones 2026 de la Consejería de Familia, Juventud Asuntos sociales de la

Comunidad de Madrid, por lo que está pendiente de aprobación.

A estos efectos, debiera tenerse en cuenta el nuevo artículo 4 ter de la LSCAM, que regula el contenido que tendrán que tener el plan estratégico.

Conforme a lo expuesto, debiera incorporarse esta línea de subvenciones en el correspondiente plan estratégico, cuyo contenido debiera adecuarse a lo dispuesto en el nuevo artículo 4 ter de la LSCAM.

Esta consideración tiene carácter esencial.

5. 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.

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 iniciativa se ha sometido a consulta pública. De conformidad con el certificado de 17 de octubre de 2025, de la Jefa de Área de información y Administración Digital, el proyecto se ha publicado con fecha 25 de septiembre de 2025, abriéndose trámite de consulta pública del 26 de septiembre al 16 de octubre de 2025, ambos inclusive.

6.- 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 figuran dos versiones, de 20 de noviembre de 2025 y de 26 de diciembre de 2025, respectivamente, debiéndose entender realizadas las referencias que contiene este informe a ese documento a su segunda versión. Conviene recordar que la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, razón por la que sería aconsejable añadir una tercera y definitiva versión de dicho documento con carácter previo a la aprobación del texto reglamentario.

El artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017 prevé el contenido preceptivo de la MAIN en su modalidad ordinaria, a la que atiende la que nos ha sido remitida. Ha de analizarse, por consiguiente, si el proyecto de norma remitida recoge de forma satisfactoria todos los aspectos exigibles.

1º) En primer lugar, es necesario que se incluya una identificación de los fines y objetivos perseguidos por la norma en tramitación, que ha de hacerse de forma <<clara>>. El epígrafe 1.1. de la MAIN responde a tal exigencia.

2º) El segundo aspecto a incluir en la MAIN se refiere a la explicación de la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, necesidad, proporcionalidad y eficiencia, con especial incidencia en los tres últimos. Tal motivación ha sido incluida en la MAIN de referencia.

3º) Un tercer elemento a tratar consiste en el análisis de las alternativas de la propuesta, que igualmente se ha tratado de forma resumida.

4º) Figura igualmente el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, haciendo referencia a esta cuestión desde el punto de vista de los títulos competenciales materiales en los que se basa el proyecto de orden.

5º) En lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la memoria trata singularmente y de forma separada el impacto económico y sobre la competencia; presupuestario; las cargas administrativas; el impacto por razón de género y sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

La cuestión se analiza, en los casos que procede, desde el punto de vista de las consideraciones realizadas por los órganos competentes en los informes emitidos en el procedimiento de modificación de las bases reguladoras.

6º) Otro apartado a consignar en la Memoria es el relativo a los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Según la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, aplicable en virtud de la disposición adicional primera del referido Real Decreto 931/2017, la inclusión de esta información <<refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto>>.

Aunque, en el caso que nos ocupa, se ha incluido la referencia a los trámites realizados a lo largo del procedimiento, sería conveniente que el texto definitivo de la MAIN incluyera una referencia al informe de la Secretaría General Técnica, así como, en el caso de llegarse a emitir un tercer borrador del texto reglamentario, se diera una explicación sobre las modificaciones introducidas.

7º) En cuanto a la evaluación *ex post* o forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas -art. 2.1 j) del RDMAIN-, su inclusión en una determinada propuesta normativa resulta conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la LRJSP, que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buena administración emergente en el Derecho Administrativo español contemporáneo.

A la hora de abordar esta previsión, debiera tenerse en cuenta la necesaria coherencia

entre los indicadores recogidos para la evaluación ex post de esta línea de subvenciones en la MAIN y los que se determinen para la evaluación de la misma línea subvencional en la Orden que apruebe el Plan Estratégico de Subvenciones 2026.

8º) Finalmente, se ha incluido en la MAIN la correspondiente ficha con el resumen ejecutivo de la misma, conforme a lo previsto en el artículo 2.3 del <<Real Decreto 931/2017>> y en la Guía Metodológica anteriormente citada.

7.- 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 trámites 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, 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, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- b) Informe de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de impacto por razón de género, de conformidad con lo previsto en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, y en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- c) Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, 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. La MAIN refiere que se revisa la sugerencia realizada en el referido informe.
- d) Resolución de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía Hacienda y Empleo, solicitado de conformidad con el artículo 10 apartado 1, letra c), de la Ley 2/1995, de 8 de marzo y la Orden de 8 de marzo de 2002, del Consejero de Hacienda, por la que se dictan instrucciones sobre el alcance de las garantías a que se refiere el artículo 10 de la citada Ley 2/1995, de 8 de marzo. La Dirección General de Política financiera y Tesorería en fecha 26 de noviembre de 2025 resuelve autorizar la exención de garantías en la forma de pago anticipado. Todo ello quedando condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en los correspondientes ejercicios y de acuerdo con las disponibilidades líquidas de

Tesorería. Además, recuerda que las convocatorias de subvenciones dictadas al amparo de las Bases Reguladoras deberán ser sometidas a la autorización previa de la Consejería competente en materia de Hacienda, prevista en el artículo 10 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, y en la Orden de 8 de marzo de 2002

- e) 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, en el que se informa favorablemente la solicitud de no incluir criterios de creación de empleo estable, argumentando que la inclusión en las bases reguladoras de los citados criterios podría impedir la consecución de los objetivos específicos de las ayudas, en base a la fundamentación realizada por el centro gestor.
- f) Informe de fecha 24 de noviembre de 2025, 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, que incluye una recomendación relativa a la actualización de las cláusulas DDI.
- g) Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.2.1) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local. El informe de fecha 6 de diciembre de 2025 concluye que, a efectos de la normativa comunitaria de ayudas públicas, la información, difusión, sensibilización y promoción no son actividades que se realicen en un mercado o que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Por otro lado, en relación con el resto de actividades, si no existe cuota de mercado ni apenas competencia entre las entidades sociales subvencionadas por tratarse

de muy pocas entidades y especializadas en ámbitos concretos las que concurren a estas líneas de subvenciones, no habría un mercado en el que se estuviera realizando la actividad objeto de la ayuda, en caso contrario, advierte, si estaríamos ante una ayuda del art. 107 TFUE. Atendiendo a la consideración realizada, la MAIN confirma que en el presente supuesto no existe cuota de mercado ni apenas competencia entre las entidades sociales subvencionadas por tratarse de muy pocas entidades y especializadas en ámbitos concretos las que concurren a estas líneas de subvenciones, por lo que las actividades subvencionables que se regulan en este proyecto de orden quedan fuera del concepto de ayuda del artículo 107 TFUE y no deben notificarse a la Comisión Europea.

- h) Informe del Consejo de Consumo de la Consejería de Economía, Hacienda Empleo, conforme al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid y el artículo 4 del Decreto 1/2010, de 14 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, emitido con fecha 10 de diciembre que concluye que la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid valora que el proyecto de norma tendrá un efecto positivo en los consumidores y usuarios, por lo que se informa favorablemente el texto.

8. En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

9. Conviene mencionar que la disposición final tercera del 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, ha modificado en su disposición final tercera el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones. Conforme a la nueva regulación, la distribución del proyecto normativo entre el resto de secretarías generales técnicas ya es únicamente necesaria en los procedimientos de aprobación de planes y programas.

10.- Han sido omitidos los trámites de audiencia y de información pública recogidos en los artículos 133 de la LPAC y 26 de la Ley del Gobierno al considerarse que no resultan afectados los derechos e intereses legítimos de los posibles beneficiarios de las subvenciones, sino a lo más sus expectativas de derecho.

Este mismo criterio fue sostenido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en un Informe de 22 de junio de 2012.

#### **Cuarta-. Análisis del articulado**

El contenido del Proyecto de Orden debe analizarse tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

El título se identifica como “Proyecto de Orden”, de conformidad con la Directriz 6.

La parte expositiva carece de título como indica la Directriz 11, y responde, en líneas generales, a la Directriz 12 pues cumple la función de describir su contenido, indicando las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Enuncia la finalidad de las bases reguladoras apelando a la necesidad de dotar de estabilidad, suficiencia financiera y continuidad a las Oficinas de Vida Independiente gestionadas por entidades sin ánimo de lucro que se configuran como dispositivos clave para proporcionar apoyos personalizados y promover la autonomía y la participación social de las personas con discapacidad, evitando la dependencia de proyectos puntuales, y fomentando la igualdad de oportunidades en toda la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, en relación con la tramitación de la norma, se menciona el trámite de consulta pública y que se han recabado los informes preceptivos, así como el informe de la Abogacía General e Intervención de la Comunidad de Madrid, dando cumplimiento a lo previsto en la Directriz 13, según la cual *“En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales. Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.”*

Finalmente se indica que la subvención que se instrumenta a través de este Proyecto de orden se incluirá en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales 2026.

En cuanto a la parte dispositiva del texto, la conforman treinta artículos y dos

disposiciones finales. Se analiza, haciendo referencia a aquellos preceptos que sean merecedores de alguna observación de índole jurídica o formal.

En primer lugar, debe recordarse, que el contenido mínimo de las bases reguladoras, viene fijado por los apartados que tienen carácter básico del artículo 17.3 LGS, por el actual artículo 6.5 LSCM, recientemente modificado por la disposición final tercera de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid y por lo establecido en el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995 en materia de bases reguladoras de las subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Así, el actual artículo 6.5 de la LSCM dice:

“Las bases reguladoras concretarán, como mínimo, los siguientes extremos, sin perjuicio de que las bases reguladoras de las concesiones directas no incorporen los que sean incompatibles con su naturaleza.

- a) Definición del objeto de la subvención.
- b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención, período durante el que deberán mantenerse y forma de acreditarlos. Las bases podrán determinar que todos los requisitos se acrediten junto con la solicitud o bien podrán prever que determinados requisitos se acrediten junto con la solicitud y los restantes únicamente por los posibles beneficiarios, de acuerdo con la propuesta de concesión y previo requerimiento fehaciente a los interesados.
- c) Las condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el artículo quinto.
- d) Procedimiento de concesión de la subvención.
- e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.

- f) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.
- g) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.
- h) Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.
- i) 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.
- j) Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.
- k) Las medidas de garantía en favor de los intereses públicos que, en su caso, puedan considerarse precisas, medios de constitución y procedimiento de cancelación, así como la posibilidad, en los casos que expresamente se prevean, de revisión de las subvenciones concedidas.
- l) Obligación del beneficiario a facilitar cuanta información le sea requerida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, Tribunal de Cuentas u otros órganos competentes, y en particular la obligación de asumir los extremos regulados en el apartado cuarto del artículo duodécimo de la presente ley.
- m) La composición del órgano colegiado cuando la concesión haya de realizarse en régimen de concurrencia.
- n) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución.

ñ) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

o) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.”

Analizado el texto remitido, es preciso realizar las siguientes observaciones al texto propuesto:

-El artículo 7.2, referido a los requisitos de beneficiarios de los servicios, debiera recoger que esta destinado a personas con discapacidad y enfermedad mental.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- La letra d del artículo 8, debiera exigir la correspondiente inscripción de los estatutos o en su caso, la escritura pública de constitución de la entidad en el Registro correspondiente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El artículo 9.2 debiera modificar su redacción. Hace referencia a un formulario que s.e.u.o. no se incluye en las bases reguladoras, por lo que debiera sustituirse la expresión “*el formulario indica*” por “*el formulario indicará*”. Por otro lado, su contenido resulta reiterativo, al incluirse el mismo en el artículo 8.

- El artículo 15.5 no parece adecuarse a los términos del artículo 7.3 de la LSCAM, que dice: “3. *El importe de las subvenciones concedidas de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con subvenciones de otras Entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales,*

*supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.” Y, además, no guarda coherencia con el artículo 24.1 del proyecto de orden informado. Las aportaciones de la propia entidad beneficiaria no deben tenerse en cuenta en el límite establecido. Debiera adecuarse, la redacción resulta confusa.*

Esta consideración tiene carácter de esencial.

- En el artículo 21, relativo a la justificación de subvenciones, refiere que la justificación deberá ajustarse a las instrucciones que dicte la dirección general con competencia en materia de atención a personas con discapacidad. Al respecto, debe advertirse, que todos los requisitos materiales y formales de justificación de la subvención, deben determinarse y concretarse en las presentes bases reguladoras, ex artículo 6.5 letras h) e i) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, en términos similares a los exigidos en las letras h) e i) del artículo 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Debiera aclararse.

Por otro lado, la última modificación introducida en el artículo 21.4 del proyecto de orden, consistente en la remisión a la convocatoria a efectos de determinar el plazo para la justificación de la subvención, con la finalidad, tal y como argumenta la MAIN, de dotar de mayor flexibilidad al procedimiento, no es posible. El actual artículo 6.5 en su letra i) de la LSCAM exige como contenido mínimo de las bases reguladoras, la determinación del plazo de justificación, como ya exigía el anterior artículo 6.2 d) de la LSCAM, antes de la reciente modificación.

Debiera adecuarse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

-La remisión realizada, en el artículo 26 del proyecto de orden, al artículo 32 de la ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, habrá de realizarse al artículo 36 de la nueva ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la

Comunidad de Madrid, conforme a lo dispuesto en su disposición derogatoria única.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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

### **CONCLUSIÓN**

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, alguna de las cuales tiene carácter esencial, se informa favorablemente el proyecto de “Proyecto de Orden, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Entidades sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de oficinas de vida independiente para el apoyo a personas con discapacidad y enfermedad mental”.

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

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

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