

S.J. 269/2023

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, solicitud de informe preceptivo en relación con el proyecto de «Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de proyectos de atención integral a mujeres en situación de vulnerabilidad, cofinanciadas al 40% por el Programa FSE+ 2021-2027 de la Comunidad de Madrid, y se realiza la convocatoria para 2023».

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- La Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (en adelante, CFJAS), ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de bases reguladoras identificado en el encabezamiento de este informe.

A dicha solicitud se le acompañaba la siguiente documentación:

- Índice.
- Texto de la Orden 136/2023, de 30 de enero, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2023.
- Orden 758/2023, de 14 de marzo, de modificación y corrección de errores de la anterior.

- Orden 1506/2023, de 17 de mayo, de modificación de la Orden 136/2023, de 30 de enero.
- Resolución de 13 de febrero, de la Directora General de Igualdad, por la que se acuerda la consulta pública.
- Texto sometido a consulta.
- Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 23 de mayo de 2022, en el que se señala que con fecha 21 de abril se publicó en el Portal de Transparencia la consulta, habiéndose recibido durante el plazo establecido las alegaciones del sindicato CCOO Madrid.
- Escrito de alegaciones en el trámite de consulta pública de CCOO Madrid.
- Informe del Viceconsejero de Empleo, de 15 de marzo de 2023, relativo a la consulta formulada al Consejo para el Diálogo Social en el trámite de consulta pública.
- Observaciones de CCOO Madrid y de CEIM, en su condición de miembros del Consejo de Consumo.
- Memorias del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por la Directora General de Igualdad, respectivamente, el 10 de abril y el 2 de junio.
- Dos versiones del proyecto reglamentario sujeto a informe.
- Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 12 de abril, de impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.
- Informe de 14 de abril, del Director General de Atención a las personas con discapacidad.
- Informes de la misma fecha, de la Directora General de Igualdad, de impacto por razón de género y de orientación sexual e identidad y expresión de género, respectivamente.
- Informe de 24 de abril, del Director General de Transparencia y Atención al Ciudadano.
- Informe de recomendaciones de la Delegación de Protección de Datos, de 18 de abril de 2023.
- Informe de 26 de abril, del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.

- Informe del Jefe de Área de Verificación de Fondo Social Europeo de la CFJAS, de 19 de abril de 2023, relativo a la solicitud de cofinanciación de la operación.
- Escrito de respuesta al anterior informe por parte de la Subdirectora General de Promoción de la Igualdad entre mujeres y hombres, de 28 de abril. Acuerdo provisional de selección de operaciones a realizar a través de Convenio para su cofinanciación en el marco del Programa Operativo FSE 2014-2020 de la Comunidad de Madrid, suscrito por el Director General de Presupuestos el 16 de mayo de 2023.
- Documento en el que se establecen las condiciones de la ayuda (D.E.C.A.).
- Resolución del Director General de Política Financiera y Tesorería, de 5 de mayo, por la que se autoriza la exención de garantías en la forma de pago anticipado.
- Certificado de aprobación e informe del Consejo de Consumo, a través de su Comisión Permanente, de 5 de mayo.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CPSFIN, de 11 de mayo de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido

El Proyecto de Orden tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado- establecer las bases reguladoras de las ayudas destinadas a apoyar y proteger a las familias de que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad social, *«mediante la financiación de proyectos ejecutados por entidades sin fin de lucro que trabajen principalmente por los derechos de las mujeres en riesgo de exclusión social o aquellas que dispongan de recursos o programas específicos dirigidos a este grupo de población»*.

El borrador consta de una parte expositiva y otra dispositiva que cuenta con treinta artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Segunda- Marco competencial y régimen jurídico

1. 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 el 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 los artículos 26.1.23, 26.1.24 y 26.1.25 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Su desarrollo ha dado lugar a la aprobación de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que, especialmente en la parte expositiva, pone de manifiesto el designio de proteger a la familia.

A la vista de lo expuesto, no resulta discutible que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada.

2. En cuanto al régimen jurídico a tener en cuenta, 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 (RLGS). Asimismo, las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid se rigen, en lo que no contradiga la normativa estatal de carácter básico, por la legislación autonómica en la materia, constituida fundamentalmente por la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (LSCM); el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, y el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995.

Tercera-. Tramitación.

1. La 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). El examen de los requisitos procedimentales aplicables al proyecto de Acuerdo sujeto a consulta ha de partir necesariamente de dicha consideración.

2. Desde el punto de vista de la competencia para dictarla, esta recae sobre la titular de la CFJPS (art. 6.4 de la LSCM) y, dentro de ella, la promoción del proyecto normativo corresponde a la Dirección General Igualdad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1.d), en relación con el 11, 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.

3. Por lo que se refiere a su tramitación, 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 (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 (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»*. Esta misma regla está recogida en el artículo 4 bis de la LSCM.

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 expediente administrativo incorpora el texto de la Orden 136/2023, de 30 de enero, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2023 de la CFJPS, modificada por la Orden 758/2023, de 14 de marzo. En él se incluye, dentro del Objetivo 10, *«promover la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, proporcionando instrumentos suficientes para que las mujeres participen activamente en todos los ámbitos de la sociedad, mediante la formación específica en la materia, el fomento de la conciliación/corresponsabilidad entre hombres y mujeres y la empleabilidad de las mujeres, la eliminación de estereotipos de género, así como el fomento de la integración en la sociedad y de la autonomía personal de mujeres sin recursos, en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social»*. En concreto, la finalidad pretendida a través de la línea recogida en el apartado 6, consiste en el *«fomento de la integración en la sociedad y de la autonomía personal de mujeres sin recursos, en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social, mediante acciones de información, acogida, orientación, formación, asesoramiento, intermediación, seguimiento, apoyo, alojamiento y manutención»*.

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 (entre otros, Inf. SJ 121/21) 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.

No obstante, conviene advertir *a futuro* que no es propiamente el proyecto de reglamento de que se trate el que debe ser sometido a consulta pública, sino una memoria o ficha descriptiva en la que se reflejen los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las alternativas regulatorias y no regulatorias (art. 5.3 del DPEDGCM).

6.- En lo tocante al contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (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, suscritas por la Directora General de Igualdad, respectivamente, el 10 de abril y el 2 de junio de 2023. 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 otra versión de dicho documento con carácter previo a la aprobación del texto reglamentario. También se ha incluido en ella la correspondiente ficha con el resumen ejecutivo, conforme a lo previsto en el artículo 2.3 del RDMAIN y en la Guía Metodológica anteriormente citada.

El artículo 2 del RDMAIN prevé el contenido preceptivo de la MAIN en su modalidad normal, a la que se permite acudir cuando se estime que de la propuesta ejecutiva no se derivarán impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o bien que estos no resultarán significativos (art. 3, *a contrario*). Esta elección no aparece justificada en la última versión de dicho documento, pudiéndose presumir que el impacto positivo previsto por razón de género y de discapacidad haya resultado determinante, pues no se prevé ningún otro impacto de la norma. Sin perjuicio de lo

anterior, una mayor motivación de la MAIN, que es lo que implica su ajuste a la modalidad ordinaria frente a la abreviada, no puede estimarse como una deficiencia formal que ocasione invalidez del proyecto normativo, toda vez que implica una mayor garantía de motivación de la actuación administrativa.

Atendido el contenido de la memoria extendida, se observa que han sido tratados todos los aspectos a considerar en una MAIN ordinaria. No obstante, cabe hacer algunas apreciaciones:

- No se ha dado respuesta a la totalidad de observaciones realizadas en los distintos informes recabados a lo largo del procedimiento, o señalado, en su caso, su acogida en el posterior texto del proyecto.

- Por lo que se refiere a la evaluación *ex post* o descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma (art. 3.2 en relación con el 2.1.j, del RDMAIN), se ha de realizar una matización. El epígrafe 6 de la MAIN ha condicionado el modo en que se llevará a cabo dicha evaluación al Plan Normativo para la XII Legislatura. Sin embargo, esta resulta establecida de forma específica y mucho más concreta en el Plan Estratégico de Subvenciones para 2023, apartados 9 y 7.2 s). Por consiguiente, bien por vía de remisión, bien recogiendo de forma expresa lo recogido en este último documento, la evaluación habrá de ajustarse a lo previsto en él.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

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:

- a) Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y 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. En él no se aprecia impacto de la norma desde la perspectiva que le es propia a dicho centro directivo.
- b) Informes de la Dirección General de Igualdad con el objeto de valorar los impactos por razón de por razón de género y de orientación sexual, identidad o expresión de género previstos 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. En ellos se estima un impacto positivo por razón de género, al incidir la futura norma en la igualdad de efectiva entre mujeres y hombres, y, en cuanto a la segunda de las perspectivas tomadas en consideración por dicho órgano, el informe correspondiente aprecia un impacto nulo.
- c) Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, 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). Como se ha dicho, no se ha recogido en la MAIN

de forma expresa si las observaciones realizadas por dicho centro directivo han sido incorporadas al texto del proyecto que es objeto de nuestro informe.

- d) Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que, de conformidad con el artículo 10 de la LSCM, ha autorizado la exención de garantías para el pago anticipado de la subvención.
- e) Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, en el que se concluye que las subvenciones insertas en las bases reguladoras no constituyen una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- f) Informe de la Delegación de Protección de Datos de la CFJPS.
- g) Informe del Consejo para el Diálogo Social. Al respecto, cabe recordar que, conforme al artículo 2.3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento, basta con la comunicación del proyecto normativo a dicho órgano, en este caso al versar sobre la protección social, no siendo necesario en cambio que emita un informe.

No obstante, en este procedimiento, según se deduce del Informe relativo a este trámite, la consulta a dicho órgano se habría integrado en el trámite de consulta pública, cuando debió hacerse con posterioridad. La relevancia de esta confusión queda difuminada al haber sido objeto de dicha consulta, según se ha expresado con anterioridad, un proyecto de bases reguladoras y no simplemente la memoria o ficha descriptiva a que alude el artículo 5.3 del DPEDGCM.

- h) Se han incorporado al expediente administrativo, por otra parte, los trámites

relacionados con la cofinanciación de la operación por el Fondo Social Europeo.

- i) También figura en el expediente el informe de la Dirección General de Trabajo a que alude 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.
- j) Tampoco figura el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, lo que, presumiblemente, puede obedecer a la falta de requerimiento de medios personales adicionales a los actualmente existentes, aspecto que convendría aclarar expresamente en la MAIN.

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.- No se ha comunicado la iniciativa reglamentaria a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura. Al tratarse de una orden, no hay sustento normativo para exigir la sustanciación de ese trámite, ya que, conforme al artículo 4.3 del DPEDGCM, únicamente es aplicable a las iniciativas normativas cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno.

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.

1. La parte expositiva del proyecto cumple, en líneas generales, la función que le atribuye el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso. En este sentido se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que indica que tales directrices resultan aplicables *«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»*.

En concreto, la directriz 12 de Técnica Normativa indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como, cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios, un resumen sucinto del contenido de la disposición. De igual modo, la directriz 13 hace una llamada a destacar en la parte expositiva de los proyectos de real decreto, a los que cabe equiparar razonablemente, atendida la finalidad de la directriz, a los proyectos de disposiciones reglamentarias de rango inferior a un decreto del Consejo de Gobierno, los aspectos más relevantes de la tramitación. Finalmente, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del DPEDGCM exige incluir en ella la justificación de la conformidad de un proyecto de reglamento con los principios de buena regulación.

En particular, en la parte expositiva del proyecto de bases reguladoras sujeto a informe se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en los artículos 129 de la LPAC y 29 del DPEDGCM.

Por lo que se refiere a la consulta pública, se sugiere hacer referencia, como disposición específica en nuestro ámbito, a la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, en su artículo 60.

En cuanto a la consignación de los aspectos más relevantes de la tramitación, aunque la ley no exija que el reflejo de las fases del procedimiento sea agotador en la parte expositiva, sería deseable una mayor concreción, mencionando al menos de forma genérica que se han recabado los informes para medir posibles impactos de la aplicación de la norma en diferentes ámbitos. En cualquier caso, se sugiere anticipar a ello la referencia a la inclusión del proyecto en el Plan Estratégico de Subvenciones, toda vez que se trata de un presupuesto de carácter previo a la incoación del procedimiento (art. 8.1 LGS), a que ya alude la parte expositiva.

En la parte expositiva se anticipa que las bases reguladoras comprenden la convocatoria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este aspecto será abordado más adelante.

Finalmente, desde el punto de vista formal, habida cuenta de la extensión de la parte expositiva, se ha de sugerir su división en apartados, identificados con números romanos centrados en el texto (directriz 15 de Técnica Normativa).

2. En el título, convendría sustituir el término «borrador» por «proyecto».

Asimismo, debe actualizarse el nombre de la consejería en cuyo seno se aprueba conforme al Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 26 de junio, con entrada en vigor inmediata a tenor de su disposición adicional única. Esta misma observación debe hacerse extensiva al resto de supuestos en que se alude a dicho órgano.

3. En cuanto a la parte dispositiva del texto, como ya se ha anticipado, se compone de treinta artículos y una parte final conformada por una disposición derogatoria y dos finales.

Nos limitaremos a introducir las observaciones relacionadas con los aspectos que, a nuestro juicio, bien deben ser corregidos, bien son susceptibles de ser mejorados desde el punto de vista técnico-jurídico.

- Artículo 3:

Al aludir a la línea subvencional b), convendría delimitar el tipo de habilidades personales cuya formación se incluye, de forma que sea posible su diferenciación de algunas de las actuaciones contempladas en el apartado a).

- Artículo 5:

Con el objeto de hacer posible la aplicación de dicho requisito, el proyecto de bases reguladoras debería precisar en qué circunstancias de debe entenderse sometida a situación de vulnerabilidad a determinada mujer.

Se ha de llamar la atención, por otra parte, en que uno de los requisitos de los proyectos subvencionables consiste en que las actuaciones se desarrollen en la Comunidad de Madrid, pero no se exige la residencia previa de las mujeres en su ámbito territorial, lo que podría determinar la aplicación de las subvenciones en beneficio de mujeres de otras comunidades autónomas, siempre que el proyecto se desarrollara en la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la exigencia de que la entidad cuente con el plan de prevención de riesgos laborales previsto en el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, se ha de sugerir una reflexión sobre la posibilidad de que las entidades beneficiarias no tengan carácter empresarial.

- Artículo 8:

Dada la importancia de esta condición, sería deseable que estuviera precisada con toda claridad en el artículo 8.1, el tipo de subvenciones cuya solicitud simultánea resulta incompatible (por ejemplo, mediante la referencia al apartado o letra concreta del artículo 3 en que estén recogidas).

Convendría reflexionar, por otra parte, sobre la posible conveniencia de permitir presentar solicitudes correspondientes a diversas líneas, teniendo en cuenta que una de esas peticiones podría no ser elegida, lo que impediría por completo a determinada entidad obtener una subvención de las previstas en las bases reguladoras.

En el apartado 3.f), se exige acreditar la capacidad de la persona firmante de la solicitud, en una interpretación estricta del artículo 5.4 de la LPAC en su párrafo primero que, además, no tiene en cuenta las particularidades de su párrafo segundo, mediante poder notarial. Al respecto, debe considerarse la posibilidad de que, quien la firma, sea el representante legal de la entidad, para cuya acreditación podrían servir otro tipo de documentos.

En lo concerniente el apartado 3.i), debe considerarse que, en la actualidad, conforme al artículo 57 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, no solo no pueden desempeñar profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores de edad, los condenados por delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, sino tampoco quienes lo hayan sido por cualquier delito de trata de seres humanos.

- Artículo 9:

Se ha de recordar que la expresión «*por conducto de la Base de Datos Nacional de Subvenciones*» incluida en el artículo 7.3 b) de la LGS fue anulada por la Sentencia del Tribunal Constitucional en la 33/2018, de 12 de abril. A tenor de los

razonamientos de dicha resolución, no puede establecerse como necesaria la intermediación de dicho órgano estatal, de forma que la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente podrá publicar la convocatoria sin esperar a la intervención de la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Aunque, en la práctica, resulte habitual seguir remitiendo a la intervención de la Base de Datos Nacional de Subvenciones en las bases reguladoras aprobadas por la Comunidad de Madrid, se ha de advertir que, no resultando obligatorio, supone estar a resultas de la actuación de un tercer órgano de cara a poner en marcha el cumplimiento de las finalidades públicas que persiguen las bases reguladoras cuya aprobación se proyecta. En particular, ha de valorarse por el centro directivo competente si, ante una posible disconformidad de la Administración del Estado con la actuación, no se favorecería su posible inaplicación mediante el recurso de omitir la actuación necesaria para favorecer la publicación de las bases reguladoras.

Por otra parte, no resulta conforme con el artículo 16.4 de la LPAC, exigir que las solicitudes y la documentación se hallan de presentar en el Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid.

- Artículo 11:

En lo relativo a los gastos subvencionables, convendría aclarar, en su caso, que los gastos de funcionamiento y suministros se han de vincular con el local en que se desarrolle la actividad subvencionable.

- Artículo 14:

No se alcanzan a comprender las razones por las que la media aritmética de la antigüedad de las entidades, así como de los proyectos, se sitúa en 5 puntos. Lo mismo ha de decirse con relación a aquellos otros factores en que la media aritmética se sitúa en determinada puntuación establecida de forma convencional, es decir, sin consideración a las ofertas efectivamente presentadas.

En cuanto a la valoración de la auditoría externa, no se percibe bajo qué condiciones se pueden llegar a obtener 10 puntos, cuando solo se indica cómo conseguir 3.

Con respecto a los proyectos de innovación, no se percibe con claridad la diferencia entre los 3 puntos *ordinarios* y los adicionales.

En cuanto a la valoración de la planificación, diseño, coherencia y evaluación del conjunto, no se indica cómo valorarlas, dando lugar a una excesiva discrecionalidad del órgano administrativo competente.

Finalmente, el último párrafo del artículo resulta de complicada interpretación.

- Artículo 16:

Dada la pretendida estabilidad con que se aprueban, en cuanto normas jurídicas, las bases reguladoras, sería deseable designar a los órganos administrativos en función de las competencias o funciones que asuman, preservando así la aplicación de aquellas de posibles cambios organizativos.

- Artículo 20:

A efectos de la aplicación del apartado 5, s.e.u.o. por parte de este Servicio Jurídico, las bases reguladoras objeto de informe no contemplan una puntuación mínima para poder resultar beneficiario de la subvención.

- Artículo 24:

En relación con lo dispuesto en el apartado 4, y sin perjuicio del autorizado criterio de la Intervención, se estima pertinente fijar en las propias bases reguladoras en plazo de justificación.

- Artículo 27:

En cuanto a la letra l) del apartado 2, tómesese en consideración lo señalado en

cuanto al posible carácter no empresarial de las entidades potencialmente beneficiarias, en los comentarios al artículo 5.

4. Debe evitarse que la convocatoria reproduzca innecesariamente la práctica totalidad del contenido de las bases reguladoras.

No obstante, en lo que se refiere al artículo en materia de protección de datos de carácter personal, se sugiere atender a la recomendación de incluirlo también en ella conforme a lo sugerido por la Delegación de Protección de Datos de Carácter Personal.

5. El proyecto incluye un anexo, consistente en la convocatoria de la subvención para el año 2023. Según indica la parte expositiva, esta unión de ambos instrumentos, bases reguladoras y convocatoria, en un mismo instrumento, se sustenta en lo dispuesto en el artículo 61 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Conforme a dicho precepto, en su apartado 1: *«Las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos europeos podrán incorporar la convocatoria de las mismas»*. Este apartado, de conformidad con la disposición final primera del referido Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, tiene carácter básico. No obstante, a la vista del artículo 1 de esta disposición legislativa, se puede someter a duda si la referida regla del artículo 61 se refiere a todas las subvenciones financiadas con fondos europeos, o solo a las provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, que son aquellas que, *«en especial»*, constituyen su objeto. En esta última línea incide la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022: *«Las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos vinculados al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea podrán incorporar la convocatoria de las mismas»*.

Además del anterior óbice, se ha de desaconsejar que la convocatoria de una

subvención reproduzca innecesariamente las bases reguladoras en que se sustenta en su práctica totalidad. El diferente contenido de unas y otras se deduce de lo establecido en la LGS, en sus artículos 17.3 y 23.2 de la LGS.

Si, frente a lo advertido, la convocatoria siguiera formando parte del proyecto sujeto a informe, ha de tenerse en cuenta que las bases reguladoras hacen referencia a determinados anexos de la convocatoria, que no se incluyen en la que acompaña a las bases reguladoras que son objeto de nuestro informe (así, el formulario de solicitud, a que alude el artículo 8.2 de aquellas, las memorias a las que se refiere el artículo 8.3...).

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

El parecer favorable de este Servicio Jurídico al proyecto de «Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de proyectos de atención integral a mujeres en situación de vulnerabilidad, cofinanciadas al 40% por el Programa FSE+ 2021-2027 de la Comunidad de Madrid, y se realiza la convocatoria para 2023», se condiciona a la atención de las observaciones formuladas a lo largo del informe.

Es cuanto he tenido el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

EL LETRADO-JEFE EN LA CFJAS

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