

S.J. 209/2023

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 aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a entidades sin ánimo de lucro y el tejido asociativo de la Comunidad de Madrid que desarrolle proyectos dirigidos a apoyar y proteger a las familias de que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad social».

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 Política Social (en adelante, «CFJPS»), 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.

- Memoria justificativa de la urgencia, de 17 de marzo de 2023, suscrita por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.
- Orden 850/2023, de 21 de marzo, por la que se declara la urgencia del procedimiento.
- Resolución de 23 de marzo, por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, por la que se acuerda la consulta pública.
- Texto sometido a consulta.
- Memorias del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, respectivamente, el 22 de marzo y el 11 de mayo.
- Dos versiones del texto reglamentario sujeto a informe.
- Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 17 de abril, de impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.
- Informe de la misma fecha, de la Directora General de Igualdad, de impacto por razón de género.
- Informe de la anterior autoridad, de 18 de abril, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- Informe de 19 de abril, de la Delegación de Protección de Datos.
- Informe de 21 de abril, del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.
- Informe de 24 de abril, del Director General de Transparencia y Atención al Ciudadano.
- 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.
- Observaciones del sindicato CCOO Madrid, en su condición de miembro del Consejo de Consumo.
- 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, a través de proyectos realizados por entidades sin ánimo de lucro y el «*tejido asociativo*» de la Comunidad de Madrid.

El borrador consta de una parte expositiva y otra dispositiva que cuenta con veintiocho artículos, una disposición derogatoria y dos 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.

Siendo uno de los pilares de las bases reguladoras el apoyo a las mujeres ante el hecho de la maternidad, ya producida o en potencia, conviene llamar la atención sobre la circunstancia de que el Tribunal Constitucional, en la STC 271/2015, de 17 de diciembre, en relación con la Ley 6/2009, de 30 de junio, de las Cortes Valencianas, de protección de la maternidad, y sobre la base de títulos competenciales equiparables a los asumidos por nuestra Comunidad Autónoma según lo mencionado en el párrafo anterior, puso de manifiesto que de ellos se deduce una *“cobertura competencial para adoptar medidas de apoyo a la mujer en general, y a las mujeres embarazadas en particular, en cuanto colectivo que merece una especial protección, así como por extensión a las familias en que se integran”*.

No cabe duda, por otra parte, de que la mujer embarazada, así como la que tiene hijos, constituye un grupo social necesitado de especial protección en relación con las dificultades que dicha circunstancia produce en el ámbito laboral, económico y social; de que las jóvenes y, en particular, las menores de edad, constituyen un colectivo especialmente vulnerable ante el hecho de la maternidad; de que las medidas que se pretenden implementar contribuirán a superar que las diversas cargas que implican la gestación y la maternidad repercutan sobre su derecho a la igualdad en los diversos ámbitos que especifica el artículo 26.1.25 del EACM, y de que dicha protección también repercutirá en la de la familia y, más específicamente, en la de los niños que constituyen igualmente un colectivo necesitado de especial protección, al igual que el *nasciturus* (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 5).

De hecho, el designio tuitivo de la maternidad se refleja en nuestro ámbito territorial en la Ley 3/2011, de 22 de marzo, por la que se establece y regula una red

de apoyo a la mujer embarazada, que establece entre sus directrices de actuación el apoyo a la maternidad y la protección del concebido no nacido, la potenciación de carácter transversal de las políticas sociales de protección de la maternidad y su respectiva organización e instrumentación y el fomento de las medidas y programas sociolaborales de las mujeres gestantes tendentes a garantizar su autonomía personal y patrimonial frente a situaciones de vulnerabilidad o exclusión social (art. 4).

La protección integral de las madres, por otra parte, es un principio rector de la política económica y social consagrado por el artículo 39 de la Constitución Española (CE), así como la de la familia y de los hijos, beneficiarios también de la iniciativa que da objeto al presente informe. Ello implica la obligación de los poderes públicos de orientar su actuación a su reconocimiento, protección y respeto (art. 53.3 CE).

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 de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad 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 4, «*apoyar y proteger a las familias de la Comunidad de Madrid que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad social*», las ayudas económicas destinadas a entidades sin ánimo de lucro y el tejido asociativo de la Comunidad de Madrid que desarrollen proyectos dirigidos a apoyar y proteger a las familias de que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad social. La finalidad pretendida, según el documento de referencia, consiste en la

«[r]ealización de proyectos dirigidos a asistir a mujeres embarazadas y madres sin recursos con hijos de hasta tres años y al mantenimiento de una red de apoyo, siempre que dichos proyectos desarrollen acciones que tengan por objeto su alojamiento, programas socio-laborales tendentes a garantizar su autonomía personal y patrimonial frente a situaciones de vulnerabilidad o exclusión social, servicios para el cuidado y atención inmediata de sus hijos de hasta tres años o el asesoramiento legal y/o psicológico a dichas mujeres, proyectos desarrollados por asociaciones destinados al apoyo y protección a la familia así como programas de respiro familiar destinados a familias con menores a cargo que padecen trastorno emocional o patologías graves, con un nivel de intervención alto».

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.

En el caso examinado, consta en el expediente administrativo un certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de 12 de abril, así como un informe del Viceconsejero de Empleo de 13 de abril de 2023, sobre el resultado de la consulta pública, consistente en la falta de presentación de aportaciones ciudadanas en el plazo establecido.

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 Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, respectivamente, el 22 de marzo y el 11 de mayo 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 3 del RDMAIN prevé el contenido preceptivo de la MAIN en su modalidad abreviada, a la que se permite acudir cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivarán impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o bien que estos no resultarán significativos, aspecto que aparece justificado en la última versión de dicho documento. En particular, se ha dado respuesta a las observaciones realizadas en los distintos informes recabados a lo largo del procedimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, ha de apelarse al complemento de la memoria, indicando si la aplicación del proyecto requerirá una ampliación de los medios personales actualmente existentes.

No obstante, 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 recogido, en términos indudablemente genéricos, el modo en que se llevará a cabo dicha evaluación. 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 j). 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.

En relación con este mismo aspecto, resulta adecuado sugerir la reflexión del centro directivo que proyecta la actuación sobre la posible conveniencia de no demorar la evaluación al transcurso de un año desde la resolución de la convocatoria, toda vez que, en ese momento, es de prever que, en su caso, la del año siguiente ya esté en marcha.

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 se aprecia un potencial impacto positivo de la aplicación de las bases reguladoras *«en la medida que desarrollen proyectos dirigidos a apoyar y proteger a grupos familiares que puedan encontrarse en situación vulnerable, en especial a*

las familias que presentan grandes dificultades para la conciliación de la vida familiar y laboral, por cuanto los menores a su cargo demandan una atención constante, que además puede prolongarse por periodos de tiempo muy largos».

- 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 sobre la situación de la mujer, al promoverse la protección de la maternidad, así como el establecimiento de medidas que aseguren la conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar de las mujeres y los hombres, así como el fomento de la corresponsabilidad en las labores domésticas y en la atención a la familia, 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). Las observaciones realizadas por dicho centro directivo han sido incorporadas al texto del proyecto de orden 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 de Consumo de la Comunidad de Madrid. El fundamento de este, en los casos en que su emisión resulte preceptiva, responde a lo previsto en el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, que incluye entre sus funciones la de informar preceptivamente las normas que afecten directamente a los consumidores. Requerido su informe, en este se expone que, a tenor del referido Consejo, Requerido su informe, en este se expone que, a tenor del referido Consejo, el proyecto de Orden *«protege adecuadamente los derechos e intereses de los colectivos de personas consumidoras que se encuentren en situación de inferioridad, desprotección o discapacidad»*.
- h) No existe constancia de haberse informado sobre la iniciativa al Consejo para el Diálogo Social. Ello se hizo, verbigracia, en relación con el *«Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas económicas de pago mensual por gestación, nacimiento de hijo o adopción de menores en la Comunidad de Madrid»*, objeto de nuestro Informe SJ 323/21. 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.

i) No 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. La MAIN da cuenta de que, habiendo sido solicitado el informe de dicho centro directivo, se está a la espera de su recepción.

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, según se ha señalado con anterioridad, convendría aclarar 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.

Conviene observar que, en el segundo párrafo de la parte expositiva, al relacionar las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de servicios sociales, se recogen los términos expresos del artículo 26.1.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la disposición adicional octava de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, dispone:

«Las referencias que en los textos normativos se efectúan a “minusválidos” y a “personas con minusvalía”, se entenderán realizadas a “personas con discapacidad”. / A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las disposiciones normativas elaboradas por las Administraciones Públicas utilizarán los términos “persona con discapacidad” o “personas con discapacidad” para denominarlas».

De ahí que se haya de suprimir la referencia a los «*minusválidos*» (sic) que contiene la parte expositiva.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, 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.

En cuanto a la consignación de los aspectos más relevantes de la tramitación, se sugiere anticipar 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). Asimismo, 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.

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

Atendida la urgencia del procedimiento, 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 1:

El objeto de las ayudas, según este precepto, consiste en apoyar y proteger a las familias de que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad social, lo cual se persigue de forma indirecta, mediante el subsidio de proyectos realizados por entidades sin ánimo de lucro y el tejido asociativo de la Comunidad de Madrid.

Conviene que el centro gestor realice una revisión generalizada de las líneas y acciones subvencionables para comprobar si, en todos los casos, se ha garantizado de forma adecuada que las actividades a subsidiar se refieran a la población o al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

- Artículo 4:

Las bases reguladoras, dado su carácter de normas jurídicas, se introducen en el Ordenamiento Jurídico con vocación de permanencia, siendo susceptibles de aplicación a través de sucesivas convocatorias. Por ello, la referencia nominativa en ellas a un instrumento que podría ser sustituido en el futuro, como es el caso del denominado «*Proceso Asistencial Integrado del Niño con Patología Crónica y Complejidad*», podría dificultar la aplicación del precepto en los términos en los que ha sido previsto.

Por otra parte, desde un punto de vista sistemático, el párrafo segundo del artículo 4 no se refiere propiamente a las entidades subvencionadas, lo que aconsejaría su reubicación en la parte del proyecto que se refiere a la línea a la que se refiere. Subsidiariamente, y para el caso de no ser atendido lo anterior, a efectos de una mejor comprensión sería recomendable dividir el precepto en dos apartados, siendo el primero de ellos el que enumere los tipos de entidades susceptibles de obtener la subvención por líneas.

- Artículo 5:

Sistemáticamente, habría de valorarse que el requisito previsto en la letra c) del primer párrafo, no se refiere propiamente a la entidad, sino al proyecto a subvencionar.

El tercer párrafo, relativo a las entidades que se presenten a la línea 2, debería ser repasado en su redacción. Para dotarlo de sentido, la expresión «*estar inscrito*» podría sustituirse por «*deberán estar inscritas*» u otra similar.

En lo referente a las entidades que opten a la línea 3, el término «*además*» resulta confuso, puesto que da la impresión que se les exige estar inscritas también en los sectores a los que se refieren los dos párrafos anteriores (líneas 1 y 2). Por otra parte, ha de reflexionarse sobre la utilidad de incluir una previsión al respecto (la aplicable a la línea 3), si es que, como parece deducirse de la redacción del precepto, simplemente tiene carácter potestativo («*podrán*»).

El último párrafo, al referirse a la totalidad de requisitos previstos, y no solo al incluido en la letra f), en la que está incluido, debería consignarse en un apartado diferenciado.

- Artículo 7:

En este precepto, aparece por primera vez la expresión «*madres sin recursos*», que se repite en diversos pasajes del proyecto. El centro directivo promotor de las bases reguladoras debe considerar que no se incluye en el texto ningún elemento que

permita apreciar cuando determinada madre está en dicha situación. Tampoco se incluye una remisión a un instrumento determinado, conforme al cual pueda establecerse su interpretación. Esta observación debe tenerse por reiterada, sin necesidad de volver a ser repetida, con respecto al resto de preceptos del proyecto de Orden que incluye la expresión de referencia. Volveremos sobre esta cuestión al abordar el análisis del artículo 13.

Dada la extensión del precepto, se sugiere llevar el contenido del apartado 5, referido a las actividades no subvencionables, a un artículo aparte. Adicionalmente, la claridad y adecuada comprensión del texto por parte de sus destinatarios podría resultar favorecida por la desagregación de la parte del artículo referido a cada línea, en preceptos diferenciados.

- Artículo 8:

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.

Ya desde el punto de vista formal, ha de reenumerarse el tercer apartado del precepto, que figura como 6, cuando debería ser el 3.

- Artículo 9:

El apartado 1 exige la firma de la solicitud por el representante legal de la entidad de que se trate. Esta previsión no puede entenderse impeditiva de su formulación a través de la representación voluntaria conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la LPAC.

Por otra parte, en el proyecto hay una doble referencia, en el artículo 9.1 y en el 10.2, al «*modelo normalizado*» mediante el que realizar la solicitud. Por razones de claridad, convendría hacer una sola referencia a esta cuestión. Adicionalmente, ha de repararse en que las previsiones contenidas en ambos preceptos no son coincidentes, puesto que el artículo 9.1 señala que dicho modelo será establecido en cada convocatoria, mientras que el 10.2 indica que estará disponible en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid. A la hora de salvar la contradicción, ha de tenerse en consideración que este último apartado ha sido redactado conforme a las indicaciones de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

A los efectos del apartado 4 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.

Las tres anteriores consideraciones tienen carácter esencial.

Para asegurar la coherencia interpretativa del texto en su conjunto, en el apartado 4 n) convendría incluir una remisión al artículo 10.3, ya que vuelve a tratar el asunto del consentimiento para la consulta de datos tributarios.

En cuanto al apartado 7, incluye una regla excesivamente rigurosa y de compleja conciliación con el principio antiformalista que rige el procedimiento administrativo. En una interpretación literal, debería dar lugar al rechazo de aquellos documentos que, no habiendo sido aportados con la solicitud, tampoco fueran requeridos por el órgano instructor. Sin embargo, el artículo 53.1.e) de la LPAC reconoce a los interesados el derecho *«a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución»*. Para evitar posibles discordancias con dicho precepto, sería aconsejable hacer una referencia genérica al artículo 23.5 de la LGS, que, conforme a la regla general del artículo 68.1 de la LPAC, recoge el derecho a la subsanación de las solicitudes.

Para evitar reproducciones innecesarias y posibles incoherencias internas en el texto, resulta recomendable suprimir el párrafo segundo del artículo 12.2, que se refiere a esta misma cuestión de la posible subsanación.

- Artículo 11:

En el artículo 11.2 trata una temática, la de la aportación de documentos, que no se corresponde en propiedad con el título del precepto, que se refiere a la *«Práctica de las notificaciones»*. Se sugiere su inclusión en el artículo 10, que trata igualmente esta cuestión en su apartado 3, al regular la presentación de la documentación a adjuntar con la solicitud, lo que garantizará de forma más adecuada la inexistencia de incoherencias entre diversas partes de la futura Orden.

Por otra parte, y en relación con el mismo apartado 2 del artículo 11, en su segundo párrafo debe corregirse la expresión *«salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa a la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso»*. En vez de ello, debería decir *«salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso»*.

- Artículo 12:

Con respecto al párrafo segundo de su apartado 2, téngase por reproducido lo señalado en las observaciones al artículo 9.

- Artículo 13:

La extensión del precepto permite sugerir la desagregación de su contenido. A estos efectos, debería valorarse si la totalidad de criterios son aplicables indiferenciadamente a las tres líneas subvencionales o si, por el contrario, y como aparenta su lectura, alguno de ellos es de aplicación específica a determinadas líneas. En este último caso, esta diferencia podría ser un parámetro a considerar a la hora de dividir el contenido actual del artículo 13 en varios distintos. En caso contrario, y como mera opción a valorar por el centro gestor, tras un primer precepto de contenido general se podrían dedicar otros dos, respectivamente, a los criterios relativos al proyecto y a la entidad, y a las actuaciones subvencionables. Adicionalmente, podría dotar de una mayor claridad al texto el tratar separadamente los criterios relativos a la entidad y al proyecto.

Señalado lo anterior, y a título de observación de conjunto, ha de advertirse de la excesiva discrecionalidad que irradian algunos de los criterios, al recurrir a términos vagos o a conceptos jurídicos indeterminados.

En especial, con respecto a la puntuación otorgada por la obtención anterior de ayudas en convocatorias relativas a la asistencia a mujeres embarazadas y madres sin recursos, y sin perjuicio de la discrecionalidad en el establecimiento de las subvenciones, convendría justificar en el expediente administrativo en garantía del principio de igualdad las razones por las que es objeto de valoración (presumiblemente, para asentar las actuaciones en la materia y asegurar su estabilidad). En relación con este mismo aspecto, ha de presumirse, a la vista de la redacción del precepto, que no ofrece dificultad identificar las convocatorias con objeto equivalente aprobadas en años anteriores. Finalmente, se ha de promover una reflexión del centro promotor de la actuación sobre si, en el caso de que se haya

obtenido una resolución por la que se otorgue una subvención, pero no se haya justificado adecuadamente la realización de la actividad subsidiada, la entidad de que se trate debería obtener la puntuación correspondiente.

Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, y en relación con la misma cuestión, que la parte final del criterio de referencia alude a la anterior obtención de ayudas con respecto a las líneas 2 y 3, pero no se ha previsto expresamente la puntuación que se otorgará en este caso (si, al igual que en el apoyo a la maternidad, se darán 5 puntos por cada proyecto anterior subvencionado, debería indicarse así expresamente).

Por otra parte, se desconoce cómo valorar la «*adecuación de los recursos humanos*» y la «*coherencia del presupuesto*», aspectos que deberán ser recogidos expresamente en la versión definitiva del proyecto. Esta consideración tiene carácter esencial.

En lo relativo a la «*cofinanciación*», ha de reiterarse, en aras del principio de igualdad, la necesidad de motivar en el expediente administrativo la finalidad que se persigue a través del establecimiento de este criterio, así como la diferenciación en puntuación entre los proyectos financiados pública y privadamente. El tercer y último párrafo de este criterio permite plantear la posible confusión, en ciertos casos, de este criterio con el referido a la subvención de un determinado proyecto en anteriores convocatorias, a que hemos aludido anteriormente.

Por lo que se refiere a la valoración de las acciones subvencionables, al hacer referencia a este aspecto se incluye la definición de ciertos conceptos («*servicios de atención inmediata*», «*información*», etc.). Cabe proponer la acumulación de estas definiciones, así como de otras que debería contener el texto, como la de «*madres sin recursos*» (a que hemos aludido en las observaciones al artículo 5), en un precepto específico situado en la parte inicial del articulado.

- Artículo 14:

En la parte final del precepto se contienen dos referencias específicas a las

líneas subvencionables 2 y 3, que deberían figurar en apartados diferenciados y debidamente numerados.

- Artículo 15:

La preferencia de lo abstracto sobre lo concreto (directriz 2 de técnica normativa) parece invitar a anteponer el contenido de este precepto al artículo 14, reenumerando, en su caso, ambos artículos.

- Artículo 18:

La temática y contenido de este precepto coincide, al menos parcialmente, con la del artículo 12, siendo aconsejable su refundición de forma que no repitan las mismas reglas en diversas partes del articulado y se evite el riesgo de incoherencia entre ambos pasajes.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, ha de valorarse que, en su redacción actual, el artículo 18 incluye un solo apartado, lo que hace innecesaria su numeración.

- Artículo 22:

Con respecto al personal condenado por sentencia firme por la comisión de determinados delitos, ha de tenerse por reproducido lo señalado anteriormente con respecto al artículo 9 del proyecto de Orden.

- Artículo 25:

La remisión que contiene el apartado 1 al artículo 5, parece haberse querido hacer al 7.

En el mismo apartado, conviene revisar la última frase, al tener una redacción imprecisa debido a la inclusión en la definición del concepto definido (gasto subvencionable).

El apartado 3 recoge de forma incompleta la regla establecida en el artículo 31.3 de la LGS, al haberse omitido que las cuantías que, en su caso, harán necesaria la solicitud de tres ofertas, son las propias del contrato menor. Dicha preterición debe ser corregida en la versión definitiva del proyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Igualmente, y desde el punto de vista de la seguridad jurídica, debe advertirse la inconveniencia de incluir relaciones no cerradas de los gastos subvencionables, como las que resultan de la utilización de las expresiones «*etcétera*» al hacer referencia a los suministros o de «*y otros*» en relación con los gastos diversos. Bien se podrían incluir en cada una de esas relaciones la totalidad de gastos subvencionables, bien acotar de una forma genérica los requisitos que deberán cumplir los correspondientes gastos para poder ser reputados como subvencionables.

Por otra parte, la letra a) del apartado 2, referido a los gastos no subvencionables, sería mejorada mediante su división en dos letras distintas (por un lado, «*gastos financieros y licencias*», y, por otro, «*impuestos indirectos*»).

- Artículo 26:

Para una mayor claridad, convendría enumerar como apartado 4 el párrafo que comienza con la frase «*De conformidad con lo previsto...*», así como el párrafo que le sigue, y como apartado 5 el que comienza con la expresión «*Conforme al artículo 28.7...*».

En cuanto a los últimos cinco párrafos del artículo 26, se ha de sugerir una reflexión sobre si se relacionan con el deber de justificación o bien con los presupuestos necesarios para obtener la subvención, pudiéndose deducir más bien esto último de las varias referencias que contienen a la solicitud. Si así fuera, ha de recordarse que esta cuestión es abordada en los artículos 9.4 y 10.3 del proyecto de Orden.

- Artículo 28:

Referido a la protección de datos de carácter personal, en él se hace referencia a la actividad de tratamiento denominada «*Servicio de apoyo y protección a las familias*». Aunque, en propiedad, no es la sugerida por la Delegación de Protección de Datos en su informe, la MAIN da cuenta de la puntualización que, posteriormente y de modo verbal, ha realizado dicho órgano de sus recomendaciones escritas.

4. Por lo que se refiere a la parte final, se puede considerar sustancialmente conforme al ordenamiento jurídico, por lo que, atendida la premura del informe, no procede introducir observaciones al respecto.

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 aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a entidades sin ánimo de lucro y el tejido asociativo de la Comunidad de Madrid que desarrolle proyectos dirigidos a apoyar y proteger a las familias de que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad social», se condiciona a la atención de las observaciones formuladas a lo largo del informe, algunas de ellas de carácter esencial.

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

EL LETRADO-JEFE EN LA CFJPS

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA. CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL.**