

S.J. 197/2023

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 «Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y la convocatoria del procedimiento de concesión directa de subvenciones destinadas a desarrollar proyectos de inversión para fomentar la autonomía de los usuarios y el modelo de atención centrado en la persona y para la adquisición de equipamiento técnico y tecnológico de los centros de servicios sociales, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Financiado por la Unión Europea – Next Generation EU)».

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

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 normas reguladoras identificado en el encabezamiento de este informe.

A dicha solicitud se le acompaña la siguiente documentación:

- Índice.
- Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno sometido a informe.
- Anexos de las Normas Reguladoras.

- Resolución del Director General de Atención a las Personas con Discapacidad, de 23 de febrero de 2023, por la que se acuerda la apertura de la consulta pública.
- Memoria de la consulta pública, firmada por la anterior autoridad y por el Viceconsejero de Presidencia el 1 de marzo de 2023.
- Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de 24 de marzo de 2023, relativo a las alegaciones recibidas en el trámite de consulta pública.
- Alegaciones recibidas en la consulta previa.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, «MAIN») de 28 de marzo de 2023, suscrita por el Director General de Atención a las Personas con Discapacidad.
- Informe del Viceconsejero de Empleo, de 27 de marzo de 2023, relativo a la consulta formulada al Consejo para el Diálogo Social.
- Memoria de excepcionalidad suscrita por la Consejera de Familia, Juventud y Política Social el 29 de marzo de 2023.
- Informe de 31 de marzo de 2023, de la de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 31 de marzo de 2023, de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género.
- Informe de la misma fecha y del mismo órgano, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- Informe de 14 de abril de 2023, del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.
- Informe de 18 de abril de 2023, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

- Informe de 31 de marzo de 2023, de la Delegación de Protección de Datos en la CFJPS.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica, de 26 de abril de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera- Finalidad y contenido

El Proyecto de Acuerdo tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado-, la aprobación de las normas reguladoras y de la convocatoria del procedimiento de concesión directa de subvenciones destinadas a desarrollar proyectos de inversión para fomentar la autonomía de los usuarios y el modelo de atención centrado en la persona y para la adquisición de equipamiento técnico y tecnológico de los centros de servicios sociales. Las diferentes líneas de ayudas que, como se verá más adelante, promueve el documento sometido a informe se financiarán con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

El borrador consta de una parte expositiva y de otra dispositiva que cuenta con un artículo único que contiene el acuerdo propiamente dicho de aprobación de las Normas Reguladoras y dos disposiciones finales. A su vez, las Normas Reguladoras están integradas por veinticuatro artículos y por ocho anexos.

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 este sentido, ha señalado el Tribunal Constitucional, por todas en la STC 87/2016, de 26 de abril, que la resolución de las controversias que se puedan suscitar respecto a la regulación y aplicación de las ayudas que puedan establecerse en los diversos sectores de la acción pública, ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate.

En el campo de los Servicios Sociales, Políticas Sociales o Asistencia Social, la delimitación de la competencia para acordar el establecimiento de ayudas viene marcada por la asunción por parte de la generalidad de Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, de dicha materia como competencia exclusiva. Sin perjuicio de ello, el Tribunal Constitucional (por todas, en la STC 134/2020, de 23 de septiembre), ha precisado que dicha titularidad no excluye la posibilidad de que el Estado aborde el tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la comunidad autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social que solo tengan sentido en tanto referidas a la nación en su conjunto, sin perjuicio de que, aun en estos casos, se reserve a la comunidad autónoma la competencia para gestionar la problemática de que se trate dentro de su territorio (STC 146/1986, FJ 5). En estos casos, estará incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional -objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica,

beneficiarios y requisitos esenciales de acceso-, quedando en el margen de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, en la que el Alto Tribunal incluye la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos (STC 178/2011, de 8 de noviembre).

En el presente supuesto, se da además la singularidad de que las normas reguladoras a las que se refiere el informe encuentran fundamento en el Convenio de Colaboración suscrito el 13 de diciembre de 2021 entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Comunidad de Madrid para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE de 25/12/2021).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe llamar la atención sobre la indudable competencia de la Comunidad de Madrid en materia de Servicios Sociales. En particular, 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. En ellos, se atribuye a nuestra Comunidad Autónoma las competencias exclusivas en materia de «promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, [personas con discapacidad] y demás grupos sociales necesitados de especial atención», «protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud» y de «promoción de la igualdad respecto de la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural», respectivamente.

En cuanto a su régimen jurídico, viene este configurado, principalmente, por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RMRR); el 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 (RDL 36/2020); la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS); el Reglamento de dicho texto legal aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, y las órdenes

ministeriales HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En concreto, las ayudas que se establecen en las normas reguladoras del Acuerdo se financiarán con cargo al Componente 22 del PRTR, «*Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión social*», y, dentro del mismo, en las líneas de inversión C22.I.1, «*Plan de apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamientos y tecnología*».

Tercera- Tramitación.

1. La jurisprudencia consagró inicialmente 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). En el caso de las normas reguladoras de subvenciones de concesión directa, las referencias normativas a dicha figura parecen presuponer tanto su equiparación a las bases reguladoras como su condición de normas reglamentarias (art. 67.2, segundo párrafo, del RLGS). En este último sentido, el artículo 4.5 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid (LSCM) indica que el Consejo de Gobierno aprobará su «*normativa especial reguladora*» e incluso el artículo 67.3 del RLGS, que carece de carácter básico, remite su aprobación al trámite de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

No obstante, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha admitido en pronunciamientos (STS de 30/11/2017, RC 1253/2015, y ATS de 19/03/2018, RC 5213/2017) que, no obstante, no fijan doctrina casacional en el sentido que ha de ser

entendido este concepto en la actualidad a la vista de la redacción vigente del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), 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.

En una línea mucho más matizada, e interpretando con prudencia esos precedentes, el Informe de la Subdirección General de lo Consultivo 172/2021, de 13 de octubre (Inf. SGC 172/2021), ha admitido recientemente que las circunstancias del caso puedan determinar excepcionalmente la falta de consideración de unas bases reguladoras como disposiciones de carácter general en relación con una especie de aquellas que contemplaba la atribución directa de las subvenciones a quienes con anterioridad habían sido seleccionados como beneficiarios en un procedimiento de concurrencia competitiva si bien, por razones administrativas, no habían podido llegar a percibir las ayudas. En dicho supuesto, no se pretendía la incorporación de las normas al Ordenamiento Jurídico para regular sucesivas convocatorias, *«sino materializar la culminación de un procedimiento previamente iniciado, instruido y resuelto provisionalmente en favor de unas personas ya determinables con arreglo a unas normas preexistentes»*.

En cualquier caso, más allá de la naturaleza de las Normas Reguladoras cuya posible aprobación es objeto del informe, el expediente administrativo permite deducir sin dificultad el sometimiento a los trámites de elaboración de las disposiciones de carácter reglamentario lo cual, en definitiva, implica una tramitación más elaborada y garantista que la que corresponde al dictado de un acto administrativo. Además, según ha expresado el Informe SGC 172/2021 recientemente citado, ante las drásticas consecuencias que la jurisprudencia del Tribunal Supremo deriva de las infracciones del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en estos casos es necesario actuar a la luz de los principios de prudencia y seguridad jurídica, tal como ha hecho el centro promotor del proyecto normativo sujeto a informe.

El examen de los requisitos procedimentales aplicables al proyecto de Acuerdo sujeto a consulta partirá de la anterior premisa.

En la tramitación del procedimiento sujeto a consulta, con base en la equiparación que diversos preceptos de nuestra legislación establecen entre bases y normas reguladoras de las subvenciones públicas, bajo un criterio de prudencia, no se ha aplicado la posibilidad incorporada al artículo 61.2 del RDL 36/2020, carente de carácter básico, y, en nuestra normativa interna, en el artículo 62.1 de la LPGCM, a cuyo amparo la tramitación de la aprobación de las bases reguladoras y de las convocatorias correspondientes únicamente requerirá el informe de los Servicios Jurídicos y el de la Intervención Delegada.

En dicho sentido, no parece que esté en la mente del legislador madrileño el que las normas reguladoras de subvenciones se beneficien de esa simplificación procedimental. En dicho sentido, el artículo 71.2 de la LPGCM señala que, entre otros supuestos, cuando la aprobación del gasto no corresponda al Consejo de Gobierno, existiendo una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de dicha aprobación, se procederá a la tramitación prevista en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid.

2. Desde el punto de vista de la competencia para la promoción del proyecto normativo, esta recae en la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 d) en relación con el 17 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CFJPS, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Secretaría General Técnica por su artículo 4.1 e).

3. Con carácter general, el artículo 8.1 de la LGS exige que, previamente al establecimiento de determinada subvención, sean recogidos en un plan estratégico *«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, este Servicio Jurídico viene llamando la atención en sus informes 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.

Tal y como se expuso en nuestro Informe SJ 84/2022, a juicio de este Servicio Jurídico se puede considerar que la inclusión del objetivo a que se refiere la línea subvencional de referencia en los instrumentos jurídicos de implementación del PRTR suple la necesidad de incluirlo en el Plan Estratégico de Subvenciones. Sin perjuicio de lo anterior, de forma cautelosa atendida la trascendencia de este requisito a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el Plan Estratégico de Subvenciones para el año 2023 de la CFJPS aprobado por la Orden 136/2023, de 30 de enero, modificada por la Orden 758/2023, de 14 de marzo, incluye dentro de su Objetivo 12.1 las subvenciones que se pretenden articular a través del presente procedimiento. Y ello, según se expresa, con el fin de «*transformar el modelo de cuidados de larga duración hacia una atención más centrada en la persona, impulsar la atención desinstitucionalizada en un entorno de proximidad, generar espacios inclusivos y normalizados, favorecer la innovación y modernización de los centros y la adquisición de equipamiento técnico y tecnológico para mejorar la intervención terapéutica y facilitar el contacto de los usuarios y usuarias con su entorno social y digital*».

Sin perjuicio de lo anterior, convendría incorporar al expediente administrativo

una copia del referido Plan Estratégico.

4. 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). Es criterio de este Servicio Jurídico manifestado desde la entrada en vigor de dicha norma reglamentaria (Inf. 121/2021) que ello obliga a tomar como referente normativo de forma supletoria al Ordenamiento Jurídico estatal (art. 149.3 in fine de la Constitución Española), en todo caso de forma supeditada a la verdadera caracterización de las bases reguladoras como disposiciones de carácter general en la concreta línea marcada por el Informe SGC 172/2021 al que se ha hecho anterior alusión.

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 (RDMAIN). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y, aunque no tenga carácter propiamente normativo, el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, en la medida en que no se oponga al Decreto 52/2021, de 24 de marzo, anteriormente citado.

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 (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, con carácter previo a la aprobación de las Normas Regulatoras se procedió a la inserción de la iniciativa normativa en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. En relación con ello, la MAIN da cuenta del sometimiento de la iniciativa de aprobación de las bases reguladoras a consulta pública, incluyendo un resumen de las alegaciones realizadas por las entidades que han considerado conveniente comparecer, hecho que también resulta acreditado mediante un certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de la CFJPS. Asimismo, figuran incorporadas al expediente administrativo las alegaciones propiamente dichas formuladas por las entidades que han tenido a bien realizarlo.

6. En lo tocante específicamente a 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 figura una sola versión, suscrita por el Director General de Atención a las Personas con Discapacidad. Conviene recordar que la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada y no un mero formalismo, razón por la que sería aconsejable añadir al menos una segunda versión de dicho documento con carácter previo a la aprobación del texto reglamentario.

El artículo 2.1 del RDMAIN prevé el contenido preceptivo de la MAIN. Ha de analizarse, por consiguiente, si el proyecto de Normas Regulatoras remitido 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. Al respecto, la MAIN da cuenta, en su epígrafe denominado «*Fines y objetivos*», de la finalidad que se pretende satisfacer a través de las ayudas, así como de su imbricación en diversos instrumentos de desarrollo del PRTR.

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, con especial incidencia en los de necesidad, eficiencia y proporcionalidad. Tal contenido ha sido incluido en la MAIN de referencia dentro del epígrafe «*Contenido y análisis jurídico de la propuesta*», reflejando con una motivación suficiente por qué se entienden respetados esos principios, así como los de eficacia, seguridad jurídica y transparencia.

3º) Un tercer elemento a incluir en la MAIN consiste en el análisis de las alternativas de la propuesta, motivación que también ha sido incorporada aludiendo tanto a las posibles consecuencias de la falta de establecimiento de una ayuda pública a los fines previstos.

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

5º) Por lo que se refiere a los impactos propiamente dichos de la norma proyectada, conviene llamar la atención sobre la modificación del art. 2.1.d) y g) del RDMAIN por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, en su disposición final tercera. La Comisión Jurídica

Asesora de la Comunidad de Madrid, en el Dictamen 331/21, de 6 de julio, ha dado cuenta de la necesidad de tomar en consideración esta actualización reglamentaria.

En concreto, el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, ha añadido que el impacto presupuestario *«comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos e incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones, gastos en medios o servicios de la Administración digital o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público»*. Asimismo, la nueva redacción del RDMAIN exige que, en el apartado de *«Otros impactos»*, la MAIN incluya *«cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma»*.

En el caso sujeto a consulta, la MAIN trata singularmente y de forma separada los impactos sobre la infancia, la adolescencia y la familia; por razón de género, y de orientación sexual e identidad y expresión de género; en la unidad de mercado y en forma de cargas administrativas. En cuanto a otros posibles impactos, se ha valorado positivamente su repercusión sobre el medio ambiente, desde la perspectiva de la transición digital, en relación con la lucha contra el fraude y, por supuesto, su impacto social.

Convendría que el criterio del centro promotor de la norma expuesto en el documento de referencia se pusiera en relación con los informes que han sido recabados a lo largo del procedimiento.

Asimismo, a juicio de este Servicio Jurídico, debería reforzarse la motivación relativa al posible impacto de la entrada en vigor de la norma proyectada sobre

la competencia ya que, al tratarse de subvenciones de concesión directa, cabe la posibilidad de que otras entidades distintas a las beneficiarias de la subvención que se dedican al mismo sector de actividad, resulten afectadas.

6º) Otro apartado a consignar en la MAIN es el relativo a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, a los que se hace referencia en la que es objeto de nuestro análisis.

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 buen gobierno emergente en el Derecho Administrativo español contemporáneo.

La obligación de incorporar esta previsión se hace especialmente patente en relación con los proyectos vinculados a los fondos del PRTR, bien sea en la MAIN, bien sea en documento aparte.

En este caso, se han determinado los criterios de seguimiento de indicadores.

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 RDMAIN y en la Guía Metodológica anteriormente citada.

9º) Sin perjuicio de todo lo anterior, la específica financiación de las ayudas implementadas a través de las Normas Regulatoras sujetas a informe exige dotar a la MAIN de cierto contenido adicional.

Así, en primer lugar, cabe llamar la atención sobre el contenido del artículo 47.3 del RDL 36/2020, que impone que las MAIN correspondientes a las normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el Plan de

Recuperación, Transformación y Resiliencia contengan un apartado específico en el que se justifique su vinculación con la aplicación del Fondo de Recuperación. Dicho aspecto aparece tratado en la MAIN objeto de comentario en un epígrafe específico (1.2).

Asimismo, el artículo 47.3 del RDL 36/2020 señala que las normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia estarán sometidas a la evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Ley del Gobierno, lo que obliga a recoger en la MAIN los términos y plazos en que se desarrollará dicha evaluación.

Otros aspectos que, por su vinculación al MRR, deben ser abordados en la MAIN, se refieren a la coherencia con los objetivos perseguidos en cada reforma o inversión, la identificación de los hitos u objetivos a cuyo cumplimiento contribuirán y de los indicadores sujetos a seguimiento, así como al análisis de la repercusión de las normas reguladas en el cumplimiento del coeficiente de etiquetado verde y digital asignado. Este aspecto es destacado en el Informe de 27 de enero de 2022, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen criterios sobre control de expedientes para el otorgamiento de subvenciones tramitadas en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuya toma en consideración con carácter previo a la solicitud de informe a la Intervención Delegada se antoja inexcusable.

7. Con arreglo 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 siguientes actos:

- a) Memoria sobre la concurrencia de las razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa, firmado por el titular de la consejería competente o de la que dependa el organismo

autónomo, empresa o ente proponente (art. 4.6 LSCM).

En el caso concreto, la motivación del informe incide, desde una perspectiva genérica, en el asidero legal de la utilización del procedimiento de concesión directa, si bien, al entender de este Servicio Jurídico, debería reforzarse la justificación, excesivamente concisa, de las concretas razones de interés público, social, económico o humanitario a las que se hace referencia, dificultan una convocatoria pública -art. 22.2 c) LGS-.

- b)** 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 impacto positivo desde la perspectiva que le es propia en la medida en que el proyecto sometido a informe tiene como objetivo fomentar la autonomía de los usuarios y el modelo de atención centrado en la persona, favoreciendo *«la mejora de la calidad de vida de colectivos vulnerables, incluida la infancia con discapacidad»*.
- c)** Informes de la Dirección General de Igualdad con el objeto de valorar los impactos 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 ha significado el nulo impacto de la iniciativa desde esa doble perspectiva.
- d)** Informe de la Dirección General de Transparencia 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. Dicho precepto contempla la necesidad de dicho informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, pudiendo 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).

- e) Informe del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea en el que se da cuenta de que las subvenciones, al resultar imbricadas en el componente 22 del PRTR, no tienen condición de ayudas en el sentido del artículo 107 del TFUE puesto que *«las empresas a las que se conceda la ejecución de los proyectos no obtendrán una ventaja, ya que la situación financiera de la empresa no mejora como resultado de la intervención estatal en otros términos que las condiciones normales de mercado»*, y, por consiguiente, no requieren ser comunicadas a las instituciones comunitarias.
 - f) Informe de la Delegación de Protección de Datos Personales, que ha suscitado ciertas adaptaciones en el anexo que recoge el formulario de solicitud.
 - g) Figura incorporada al expediente la documentación acreditativa de haberse informado sobre la iniciativa reglamentaria al Consejo para el Diálogo Social. Conforme al artículo 3.2 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea dicho órgano y se establece su composición, organización y funcionamiento, basta con la comunicación del proyecto normativo a aquel, en este caso al versar sobre la protección social, no siendo necesario en cambio que emita un informe.
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 –de forma razonablemente analógica- el preceptivo informe de legalidad 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.

En su redacción anterior, el apartado de referencia exigía la distribución, entre otros instrumentos jurídicos, de los proyectos de disposiciones reglamentarias por cada una de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid. En la actualidad, dicho requerimiento se constriñe a los planes y programas, lo que hace innecesario dicho trámite en este procedimiento.

Cuarta.- Análisis del texto sometido a informe.

1. Comenzando con la parte expositiva del texto, esta no aparece titulada. Ello es conforme con lo previsto en la directriz 11 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 en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso.

En esta parte preliminar se han incluido, principalmente, las referencias al anclaje de las ayudas en el PRTR, a las diversas líneas que encajan las bases reguladoras, a la fundamentación jurídica del recurso al procedimiento de concesión directa, al procedimiento de elaboración de la disposición y al cumplimiento de los principios de buena regulación.

En relación con las normas reguladoras informadas en 2022, se ha añadido una referencia a la experiencia habida en su ejecución, así como a la conveniencia de darle continuidad.

2. Por lo que se refiere al título del proyecto de Orden sometido a consulta, aquel, de conformidad con la Orden HFP/1030/2021, antes citada, debe incluir de forma completa la mención al «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU», como así se ha hecho.

3. En cuanto a la parte dispositiva del texto, la conforma un artículo único, de aprobación de las Normas Reguladoras, y dos disposiciones finales.

La disposición final primera atribuye a la Consejera de Familia, Juventud y Política Social la facultad de establecer criterios de interpretación y aplicación de las Normas Reguladoras.

En cuanto a la disposición final segunda, contempla la entrada en vigor del Acuerdo el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». Tras ello, se incluyen las Normas Reguladoras propiamente dichas, que constan de veinticuatro artículos. El proyecto se completa con ocho anexos.

Atendida la perentoriedad de los procedimientos vinculados a la gestión de los fondos del MRR, nos limitaremos a realizar observaciones en relación con aquellos elementos del texto que, a juicio del Servicio Jurídico, requieren mejora, aclaración o corrección. En cuanto al resto, se ha de tener en cuenta que, casi en su totalidad, han sido atendidas las observaciones realizadas por este Servicio Jurídico al instrumento jurídico con similar objeto del año 2022 (Informe S.J. 159/22, de 13 de abril), al que se añade actualmente un nuevo precepto, numerado como 13 en el proyecto de Orden sujeto a informe.

- Artículo 1.

Al definir el objeto de las Normas Reguladoras, se introducen algunos

conceptos que se repiten posteriormente a lo largo del articulado cuyo uso no es habitual en la terminología jurídica. Así, por ejemplo, las expresiones «*atención desinstitucionalizada*», «*entornos de proximidad*» o «*espacios inclusivos y normalizados*». Por parte del centro gestor se deberá reflexionar sobre si estas nociones, de las que únicamente se ofrece la definición de «*desinstitucionalización*», tienen un uso suficientemente normalizado en el sector al que se destinan las ayudas como para que, de una forma espontánea y fluida, puedan ser interpretados de un modo uniforme por los destinatarios de las Normas Regulatoras. En caso contrario, debería establecerse expresamente su definición a efectos de la aplicación de las Normas Regulatoras y la observación que se realiza tendría carácter esencial.

- **Artículo 3.**

A la vista del anexo I, se ha de sugerir una reflexión al centro promotor de la iniciativa sobre dos aspectos:

- a) Si no puede ser malinterpretada la prohibición de que resulten beneficiarias entidades privadas gestoras de centros de titularidad pública, puesto que el anexo I parece comprender centros dependientes de las Administraciones Públicas gestionados por sujetos privados.
- b) Si existe una estricta correlación entre los fines de las líneas subvencionales y la actividad de los centros a tenor del anexo I, ya que, en particular, este año, a diferencia de las normas reguladoras de 2022, no se recoge la violencia de género entre las finalidades a las que prestar cobertura financiera mediante las actividades subvencionadas (significativamente, la Dirección General de Igualdad sostiene que el impacto de la aplicación de la norma sería neutro, cuando en aquella primera ocasión lo tildó de positivo).

- **Artículo 4.**

En el apartado 2, se ha de advertir de la excesiva flexibilidad que puede

implicar el que condiciones tales como la fecha de constitución, los fines estatutarios o la radicación territorial de la actividad de la entidad de que se trate, sean acreditadas mediante una declaración responsable, cuando se trata de presupuestos que pueden ser fácilmente acreditados aportando la documentación de la que se deduzca su cumplimiento.

- **Artículo 14.**

El apartado 4 remite a la resolución de las solicitudes en función del orden cronológico de su presentación. Sin perjuicio de que esta posibilidad esté prevista en el artículo 62.1 del RDL 36/2020, teniendo en cuenta la entrada en vigor inmediata de las Normas Regulatoras (disposición final segunda), esta regla podría determinar un trato desigual a los solicitantes en el caso de que, por las razones que sean, algunos de ellos hayan podido tener conocimiento previo del contenido proyectado de las Normas Regulatoras.

Se recomienda dar un repaso a la redacción del apartado 5 en su párrafo primero, ya que no resulta del todo clara.

- **Artículo 20.**

El Convenio suscrito entre la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y resiliencia distingue dos tipos de publicidad en su cláusula novena: la correspondiente a la financiación por la Administración General del Estado y la relativa a su origen en los fondos de la Unión Europea.

Aunque con respecto a la primera, la cláusula novena de referencia parezca restringirla a las actividades que realice la Comunidad de Madrid para la difusión de las acciones previstas en el Convenio, el hecho de que este, en general, vertebré los proyectos a ejecutar por parte de la Administración autonómica con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo de recuperación y resiliencia, también

permitiría sustentar que la obligación de referencia afecta a la generalidad de actuaciones que sean financiadas con cargo a dicho mecanismo.

- **Artículo 21.**

A las subvenciones financiadas con fondos europeos se les aplica preferentemente la normativa comunitaria que les afecte, así como la nacional dictada para su transposición y, de modo supletorio, los procedimientos de control previstos en la LGS. Así se deduce del artículo 6 de esta última disposición legal. Ello permitiría hacer una remisión en el precepto objeto de comentario a los artículos 46 y siguientes de la LGS.

4. Como añadido a lo ya expuesto, debe advertirse que las bases reguladoras deberían reforzar el tratamiento de aspectos específicos cuyo abordaje se deriva de la vinculación de las ayudas a los fondos del MRR, tal y como ha sido puesto ya de manifiesto en el Informe de 27 de enero de 2022, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid (IGCM), por la que se establecen criterios sobre control de expedientes para el otorgamiento de subvenciones tramitadas en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

a) La introducción de mecanismos para reducir el riesgo de fraude, corrupción y conflictos de intereses.

b) La referencia a los canales de comunicación implementados por la Comunidad de Madrid para informar de las posibles sospechas de fraude. Conforme al epígrafe 5.2 del Plan de medidas antifraude para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Comunidad de Madrid, al menos debería darse información sobre el canal público de la Intervención General de la Administración del Estado para comunicar denuncias de comportamientos fraudulentos¹ y al buzón de consultas inserto en

¹ <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/esES/snca/Paginas/ComunicacionSNCA.aspx>

el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid².

5. Por lo que se refiere a los anexos, existe una clara confusión, puesto que figura uno unido al cuerpo de las normas reguladoras, y otros ocho incluidos en documento aparte. Se ha de instar su correcta ordenación, y también cabe recordar que, conforme a la directriz 44 de Técnica Normativa, únicamente debería dejarse sin numerar el primer anexo si hubiera solo uno y no, como en el caso analizado, cuando sean varios.

6. Aparte de las ya realizadas, deben realizarse algunas observaciones relacionadas con la técnica legislativa, que obligarán a revisar el conjunto del texto del proyecto.

De conformidad con la directriz 80 de Técnica Normativa, sería aconsejable realizar la primera cita de las disposiciones de forma completa y abreviar las posteriores únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

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

CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, se informa favorablemente el proyecto de «Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y la convocatoria del procedimiento de concesión directa de subvenciones destinadas a desarrollar proyectos de inversión para fomentar la autonomía de los usuarios y el modelo de atención centrado en la persona y para la adquisición de

² www.gestiona3.madrid.org/suqe_inter/run/j/QuejaAlta.icm

equipamiento técnico y tecnológico de los centros de servicios sociales, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Financiado por la Unión Europea – Next Generation EU)».

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

Madrid, a fecha de firma

EL LETRADO-JEFE EN LA CFJPS

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