

**S.J. 545/2022**

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 por la que se aprueban las Normas Regulatoras y se establece la convocatoria de concesión directa de ayudas para la adquisición y dotación de equipamientos electrónicos para la alfabetización y capacitación digital positiva dirigidas a familias de acogida seleccionadas por la entidad de protección de la Comunidad de Madrid, 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**

**Único-** La Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en adelante, CFJPS), ha solicitado con fecha 20 de julio de 2022 el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de normas reguladoras y convocatoria de subvenciones identificado en el encabezamiento de este informe.

A dicha solicitud se le acompañan los siguientes documentos:

- Índice.
- Dos borradores del texto reglamentario sujeto a informe.
- Dos Memorias del Análisis de Impacto Normativo.

- Acuerdo del Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 30 de abril de 2021, sobre la aprobación de la distribución territorial de los créditos correspondientes a 2021 para la financiación de proyectos de inversión de las comunidades autónomas, y las ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco del componente 22 “Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión social” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”.
- 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.
- Texto de la «Orden 261/2022, de 15 de febrero, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2022 de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social».
- Resolución del titular de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 8 de febrero de 2022, por la que se realiza consulta pública.
- Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de 21 de marzo de 2022, por el que se hace constar la falta de recepción de alegaciones durante la consulta pública.
- Certificado del Viceconsejero de Empleo de 23 de marzo de 2022, por el que se hace constar la remisión de la iniciativa al Consejo de Diálogo Social.
- Informe del titular de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 23 de junio de 2022, de impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.
- Informe de 24 de junio de 2022, de la Delegación de Protección de Datos de la CFJPS.

- Informe de la Directora General de Igualdad, de 28 de junio de 2022, de impacto por razón de género.
- Informe de la misma autoridad y fecha, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- Informe de 29 de junio de 2022, del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.
- Informe de 1 de julio de 2022, del Director General de Transparencia y Atención al Ciudadano.
- Informe de la Directora General de Trabajo, de 1 de julio de 2022.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CPSFIN, de 14 de julio de 2022.
- Informe sobre la concurrencia de circunstancias excepcionales que justifican el recurso al procedimiento de concesión directa, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, de 15 de julio de 2022.
- Justificación cumplimiento requisitos en materia de prevención del fraude.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera-. Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden tiene por objeto la aprobación de las bases reguladoras y la convocatoria del procedimiento de concesión de subvenciones destinadas a la adquisición y dotación de equipamientos electrónicos para la alfabetización y capacitación digital positiva por las familias de acogida seleccionadas por la entidad de protección de la Comunidad de Madrid, que 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 aprobatorio de las Normas Regulatoras, una disposición adicional y otra final. Las Normas Regulatoras comprenden dieciséis artículos y cinco 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 el presente supuesto, se da la singularidad de que las bases 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.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe llamar la atención sobre la indudable competencia de la Comunidad de Madrid en materia de asistencia social y, más

específicamente, de protección de la infancia. 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, minusválidos 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.

### **Tercera- Tramitación.**

1. El documento sometido a informe de este Servicio Jurídico responde a una de las especialidades configuradas en materia de gestión de las subvenciones públicas por el RDL 36/2020. A tenor su artículo 61.1, las bases reguladoras de las subvenciones financiables con fondos europeos podrán incorporar la convocatoria de

las mismas. El objeto de esta integración es, según la exposición de motivos del RDL 36/2020, la simplificación de los requisitos internos para la aprobación de las convocatorias, así como de la documentación a presentar por los posibles beneficiarios. Conviene destacar que el artículo 61.1 de referencia es de carácter básico (DF 1ª RDL 36/2020), sin perjuicio de lo cual la regla que incorpora aparece reproducida en el artículo 62.1 de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022 (LPGCM 2022).

A juicio de este Servicio Jurídico, el carácter homólogo de las normas reguladoras y de las bases reguladoras permite aplicar a aquellas las normas previstas para estas.

El centro promotor de la actuación hace uso de la alternativa que le ofrece la normativa de referencia incorporando a un mismo texto las normas reguladoras de la línea de subvenciones cuya aprobación se pretende y su convocatoria. Lo anterior no impide distinguir la doble naturaleza del instrumento, que, desde el punto de vista de su tramitación, requiere tener en cuenta, en primer lugar, la singular naturaleza de las bases reguladoras de subvenciones públicas.

**2.** 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).

De conformidad con dicha conceptualización, con carácter general se debe tener en cuenta que el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, excluye de su ámbito de aplicación a las bases reguladoras de subvenciones (art. 1.3). Ello obliga a tomar como referente normativo de forma supletoria al Ordenamiento Jurídico estatal (art. 149.3 in fine de la Constitución Española).

La mencionada supletoriedad conduce a la aplicación de la Ley 50/1997, de 27

de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, añadió un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y los reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, RDMAIN). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Sin embargo, cuando se trata de subvenciones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 61.2 del RDL 36/2020, 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 al que hace referencia el artículo 17.1, párrafo segundo, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Aunque el artículo 61.2 del RDL 36/2020 no constituye legislación básica, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en el Informe 37/2021, de 18 de mayo, ha admitido en términos amplios la aplicación supletoria de las disposiciones de dicho texto legal en los aspectos no regulados específicamente en la normativa de la Administración autonómica.

De conformidad con lo expuesto, los únicos trámites a cumplimentar con carácter preceptivo en el procedimiento que nos concierne serían los informes de la Abogacía General, en este caso por medio del Servicio Jurídico en la CFJPS, y de la Intervención Delegada. Ello no obsta para que, cuando se considere necesario o conveniente, se puedan incorporar otros trámites sin perjuicio de la agilidad que demanda la gestión de los fondos del PRTR. En dicho sentido, el centro promotor de la iniciativa ha tenido a bien completar los trámites ordinarios propios del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias.

En particular, conviene detenerse en una formalidad que, por su carácter previo a la tramitación en sí misma considerada del procedimiento, podría dar lugar a una discusión sobre si la innecesariedad de ciertos trámites que se deduce del artículo 61.2 del RDL 36/2020, implica también su posible omisión. Nos referimos a la inclusión de la subvención en el Plan Estratégico de Subvenciones, que permitiría discutir si es posible su sustitución por la previsión del objetivo a que se refiere determinada línea subvencional en los instrumentos jurídicos de implementación del PRTR.

Con carácter general, el artículo 8.1 de la LGS 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, 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.

En el caso concreto, la línea subvencional a la que se refiere el procedimiento está incluida de modo expreso en la Orden 261/2022, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2022 de la CFJPS de la Comunidad de Madrid (Programa 232F).

3. 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. Dado su carácter previo al procedimiento, también podrían albergarse dudas sobre la necesidad de implementar esta formalidad en el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras que son objeto del informe.

En anteriores informes de este Servicio Jurídico (Inf. 121/21, entre otros) se ha apelado a la importancia de la consulta pública como instrumento de participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones de carácter general (art. 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid), lo que debería llevar a una interpretación restrictiva de los supuestos en que su realización puede ser exceptuada.

En el caso examinado, el expediente administrativo da cuenta del sometimiento de la iniciativa de aprobación de las bases reguladoras a consulta pública, aunque, según resulta del certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de la CFJPS, no se han recibido alegaciones.

4. En lo tocante al contenido de la MAIN prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el RDMAIN, en la documentación que nos ha sido remitida figura dos versiones, aunque ninguna de ellas aparece debidamente firmada. Esta omisión debería salvarse, al menos por lo que se refiere a la versión más actual de la MAIN que forme parte definitivamente del expediente administrativo. Conviene recordar que la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, razón por la que sería aconsejable añadir una tercera versión de dicho documento con carácter previo a la aprobación del texto reglamentario.

El artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017 prevé el contenido preceptivo de la MAIN en su modalidad ordinaria, a la que atiende la que nos ha sido remitida. Ha de analizarse, por consiguiente, si el documento 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. El epígrafe 1.1. de la MAIN aborda este aspecto.

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

3º) Un tercer elemento a tratar consiste en el análisis de las alternativas de la propuesta, que ha sido abordado de forma concisa al no contemplarse otras posibles alternativas por parte del centro gestor.

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

5º) En lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la memoria trata singularmente y de forma separada el impacto económico (incluyendo su repercusión sobre la unidad de mercado, la competencia y la competitividad) y presupuestario, en forma de cargas administrativas, por razón de género, de orientación sexual e identidad y expresión de género, y en la familia, la infancia y la adolescencia. En el apartado de "Otros impactos" se ha abordado su repercusión sobre el medio ambiente y desde la perspectiva social.

6º) Otro apartado a consignar en la Memoria es el relativo a los trámites

seguidos en la elaboración de la norma. Según la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, aplicable en virtud de la disposición adicional primera del referido Real Decreto 931/2017, la inclusión de esta información <<refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto>>. En la MAIN de referencia, aparta de consignar los trámites recabados, se ha justificado la omisión de algunos que resultan habituales en este tipo de procedimientos.

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

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. El centro directivo promotor de la norma no es ajeno a ello puesto que hace referencia a esta cuestión en el epígrafe 1.1 de la propia MAIN. De esta forma, habrá de ser salvada tal omisión en la versión definitiva de dicha memoria.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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

9º) Atendido lo anterior, 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. Esta cuestión ha sido tratada en el epígrafe relativo a la oportunidad y justificación de la norma propuesta.

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 50/1997, de 27 de noviembre, 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, deberían ser abordados en la MAIN, no habiéndolo hecho, se refieren a la coherencia con los objetivos perseguidos en cada reforma o inversión, la identificación 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.

5. 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 este caso, el artículo 61.2 permite excepcionalmente prescindir de la solicitud de los que son exigibles con carácter general en los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha solicitado e incorporado al expediente

administrativo el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano. Conforme al 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, este informe tiene su ámbito de emisión 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). En el caso examinado, el parecer del órgano consultante ha sido favorable a la aprobación del proyecto informado.

Asimismo, figura el informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea mediante el que se ha puesto de manifiesto la compatibilidad de la actuación con el régimen comunitario de las ayudas de Estado.

La Dirección General de Trabajo ha informado favorablemente la solicitud de no incluir criterios de creación de empleo estable como criterio preferente de adjudicación, puesto que, a su juicio, su valoración no es posible en los procedimientos de concesión directa.

También se ha recabado el informe del mismo centro directivo promotor de la disposición, que considera que su aprobación generaría un impacto positivo en materia familia, infancia y adolescencia,

“en la medida que tiene como objetivo contribuir a potenciar y apoyar el acogimiento familiar de los menores protegidos, proporcionando a las familias acogedoras apoyo económico para hacer frente a determinados gastos correspondientes a la adquisición de equipamientos tecnológicos destinados para ser empleados por los niños, niñas y adolescentes protegidos para mejorar su capacitación digital y favorecer su formación y sus posibilidades de inserción laboral”.

Por su parte, la Dirección General de Igualdad ha expresado su previsión de que la entrada en vigor de las normas reguladoras tenga un favorable impacto por

razón de género, al incidir en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

6. No existe constancia en el expediente administrativo de que se hayan cumplimentado los trámites de audiencia y de información pública recogidos en los artículos 133 de la LPAC y 26 de la Ley del Gobierno. Comúnmente, dichas formalidades no son recabadas en los procedimientos de elaboración de bases y normas reguladoras de subvenciones públicas tramitadas por la CFJPS sobre la base de que en ellos no resultan afectados los derechos e intereses legítimos de los posibles beneficiarios de las subvenciones, sino a lo más sus expectativas de derecho. Este criterio fue sostenido precisamente por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en un Informe de 22 de junio de 2012. En este caso, además, podría implicar un argumento adicional para su omisión lo dispuesto en el artículo 61.2 del RDL 36/2020.

7. Desde el punto de vista de la competencia, 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.

En cuanto a la competencia para la aprobación de las normas reguladoras y de la convocatoria, con carácter general, el artículo 4.5 c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, remite a la aprobación del Consejo de Gobierno la normativa especial reguladora de las subvenciones en las que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de su aprobación.

No obstante, cuando se trate de subvenciones financiadas total o parcialmente por la Administración General del Estado y gestionadas por la Comunidad de Madrid, la LPGCM 2022, en su artículo 71.2, residencia bajo ciertas condiciones la

competencia para su aprobación en el órgano competente para la aprobación de las bases reguladoras, de las convocatorias, o del acto procedimental que resulte necesario para llevar a cabo la ejecución de la ayuda

Dichas condiciones son:

- a) que la Administración del Estado haya previsto la aplicación del procedimiento de concesión directa,
- b) que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento la aprobación de las normas,
- b) y que la aprobación del gasto no corresponda al Consejo de Gobierno.

En el caso de la subvención correspondiente a la Orden que se somete a consulta, el Proyecto 5 de la Línea C22.12, “Modernización, digitalización y capacitación de modelos residenciales de menores y jóvenes”, incluye en su fase 1 la “convocatoria de subvenciones de concesión directa para la adquisición de equipamientos tecnológicos para menores en acogimiento familiar”.

#### **Cuarta- Análisis del texto sometido a informe.**

1. Comenzando por el título del proyecto de Orden sometido a consulta, este, de conformidad con la Orden HFP/1030/2021, antes citada, incluye de forma completa la mención al «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU».

Asimismo, en la segunda versión del proyecto se ha incluido la referencia a que la Orden, aparte de la aprobación de las Normas Reguladoras, contiene la convocatoria de las subvenciones.

2. Siguiendo 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, como aspectos principales, las referencias a la regulación y finalidad del PRTR, a las competencias de la Administración autonómica en materia de protección y tutela de menores, a la finalidad de las ayudas, al tipo de procedimiento a través del que se concederán y al cumplimiento de los principios de buena regulación.

Por parte de este Servicio Jurídico se insinúa la conveniencia de aludir también en ella a que su contenido incorpora tanto las bases reguladoras como la convocatoria, así como al soporte normativo de esta concentración de actos.

**3.** En cuanto a la parte dispositiva del texto, las Normas Reguladoras y la convocatoria ocupan dieciséis artículos. Cabe recordar que el contenido mínimo de la convocatoria se recoge en el artículo 23.2 de la LGS, mientras que el de las bases reguladoras queda precisado en el artículo 17.3 del mismo texto legal.

Sin perjuicio de que, como se ha expuesto en anteriores ocasiones por este Servicio Jurídico, la comprensión del texto por sus destinatarios se favorecería distinguiendo en partes separadas del mismo la regulación propiamente dicha del instrumento subvencional y la convocatoria, esta última aparece concentrada en los artículos 8 a 10.

Centrándonos en los dieciséis artículos incluidos en las Normas Reguladoras y convocatoria, cabe realizar las siguientes observaciones:

**- Artículo 1.**

La finalidad de la línea subvencional queda definida en la financiación de los gastos de adquisición de equipamientos tecnológicos por los menores protegidos en acogimiento familiar en familia seleccionada. Así queda señalado en el apartado 2 del

precepto objeto de comentario.

Al hilo de esta cuestión, conviene observar que el conjunto del texto no permite apreciar el establecimiento de cautelas que permitan distinguir que el equipamiento es utilizado en beneficio del menor y no del resto de la familia, más allá de lo previsto en el artículo 9.3 c), que se refiere a un mero compromiso, lo que tiende a confundir el subsidio con una ayuda familiar. Este Servicio Jurídico es consciente, no obstante, de la dificultad de llevar a cabo un control del uso al que se pueda destinar el equipamiento dentro del núcleo familiar.

- **Artículo 2.**

De conformidad con el artículo 1.4 del RDL 36/2020, la regulación establecida por las disposiciones comunitarias relativas a la gestión de fondos europeos se aplica con carácter preferente a la normativa estatal. Esta misma idea está reflejada en el artículo 6 de la LGS.

El matiz anteriormente referido ha sido tomado en consideración a la hora de redactar el artículo 2, al anteponer de un modo lógico la cita de la normativa comunitaria europea aplicable a la de carácter nacional español, sea esta última estatal o autonómica. Además, en línea con observaciones previas de este Servicio Jurídico, en la relación de normas atinentes a la prevención, detección y corrección del fraude se ha incluido la alusión al Plan de medidas antifraude para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Comunidad de Madrid.

- **Artículo 3.**

Con respecto a este precepto, que se dedica a regular las condiciones para ser beneficiario de la subvención, cabe realizar las siguientes observaciones:

- a) El apartado 1 exige el mantenimiento de la convivencia del menor con la familia acogedora en la fecha de presentación de la solicitud; esta última conforme al artículo 8.1, se podrá formular en el plazo de un mes a contar

del siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Sin perjuicio de que dicha previsión responda a la discrecionalidad de la Administración en el diseño de la subvención, en relación con lo dispuesto en el artículo 7 del mismo proyecto que se informa, el centro gestor debe ser consciente de que la norma referida puede implicar dejar al margen de la obtención de las ayudas a familias que hayan adquirido los equipamientos después del 1 de febrero de 2020, habiéndose extinguido antes de la fecha tope de presentación de las ayudas la convivencia del menor con la familia, y que, salvo que se proceda a la presentación de un presupuesto, también pueden quedar extramuros de la recepción de las subvenciones adquisiciones realizadas antes del 21 de diciembre de 2022.

- b) Dentro del mismo apartado 1, la versión definitiva del proyecto de Orden ha eliminado el requisito de que los menores cursen Educación Secundaria o Bachillerato, sustituyéndolo por la exigencia de que su edad esté comprendida dentro de ciertos márgenes (4 a 17 años). Sin perjuicio de que, nuevamente, se pueda reconocer la discrecionalidad de la Administración a la hora de fijar las características de la actividad subvencionada, la falta de consideración de los aspectos educativos puede dificultar la consecución de la finalidad de las ayudas en el sentido de favorecer la formación y las posibilidades de inserción laboral de los menores (art. 1.2).

- **Artículo 4.**

Aunque el texto permite inferir que las ayudas a una familia podrán permitir financiar la adquisición de diversos equipamientos incluidos en el listado que contiene el artículo 4.1 dentro de los límites económicos que recoge el artículo 6 (en especial, se infiere así del artículo 8.5), atendiendo el variopinto nivel cultural que pueden revestir las familias destinatarias de la norma se sugiere la conveniencia de fijar expresamente dicha regla de compatibilidad.

Asimismo, este informe incita a delimitar de una forma estricta el alcance de la financiación del “acceso a Internet”, ya que, en el mercado, es habitual que este producto se adquiera conjuntamente con otros productos o servicios e incluso cabe la posibilidad de que las facturas correspondientes no recojan la imputación a este servicio del importe total abonado por una familia a una compañía operadora en el sector de las telecomunicaciones.

Por otra parte, desde el punto de vista de la técnica normativa, parece conveniente la supresión de la coma que figura en el apartado 2 entre las expresiones “En ningún caso” y “podrá concederse...”.

- **Artículo 6.**

Podría inducir a confusión que, en el apartado 1, se haga una alusión diferenciada al *beneficiario* y a la *familia acogedora*, como si ambas figuras fueran diferenciables, ya que, conforme al artículo 3.1 en su primer inciso, los beneficiarios de la subvención son las familias y no los menores.

- **Artículo 8.**

El apartado 2 hace referencia a que las solicitudes se deberán presentar *preferentemente* por medios electrónicos. Ha de advertirse que se trata de una mera expresión de un deseo sin carácter propiamente normativo, ya que el artículo 14.1 de la LPAC reconoce el derecho de las personas físicas a elegir la forma de comunicarse con la Administración.

De una forma adecuada, y en evitación de dudas a la hora de la presentación de las solicitudes, se ha delimitado en el apartado 5 la necesidad de que cada familia incluya en una sola solicitud las peticiones relativas a los diversos menores que, en su caso, tenga en acogimiento, o las correspondientes a los diversos equipamientos que puedan haber sido adquiridos en beneficio de un mismo acogido.

En el mismo apartado 5 parece hacerse una utilización inadecuada del término

“duplicada”. Conforme al Diccionario de la RAE, “duplicar”, en sus acepciones primera y tercera, supone “hacer doble algo o multiplicarlo por dos” y “repetir exactamente algo, hacer una copia de ello”. Asimismo, ateniéndonos al Diccionario panhispánico de español jurídico, se entiende por *duplicado* el documento original que se emite por partida doble. Sin embargo, lo que parece haber querido contemplar el apartado de referencia del proyecto objeto del informe es la posibilidad de que una misma familia presente dos solicitudes distintas, en cuyo caso se tendría por presentada únicamente la primera. Esta última regla podría llevar a resultados contraproducentes, puesto que pueden existir familias que caigan en la cuenta de corregir la primera solicitud formulada (verbigracia, por advertir un error o una insuficiencia en ella) o que incluso, dentro del plazo de presentación de las instancias, lleven a cabo nuevas adquisiciones que, en principio, puedan estar incluidas dentro del objeto subvencional.

Conviene advertir que, en caso de permitirse expresa o tácitamente esa segunda solicitud anulatoria de la anteriormente presentada, por fecha de presentación debería tenerse la de la segunda presentación. Puede ser relevante aclarar este aspecto, ya que la fecha de presentación de la solicitud puede ser determinante del derecho a la percepción de la ayuda a la vista de lo dispuesto en el artículo 10.4 del mismo proyecto de Orden.

- **Artículo 9.**

La segunda versión del proyecto de Orden incluye entre la documentación a presentar con la solicitud, la factura y el justificante de pago de valor probatorio de la compra de los equipos financiados. La utilización de una conjunción copulativa entre ambas expresiones permite deducir que se exigiría la presentación de una y otra cuando, en principio, las facturas emitidas legalmente permiten por sí mismas la justificación del pago (de hecho, esta idea subyace en la redacción del art. 13.2 del proyecto de Orden). No obstante, este Servicio Jurídico queda a expensas del más autorizado criterio de la Intervención en cuanto a la justificación de los pagos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el acceso a Internet, que también

resulta financiable, no se corresponde propiamente con la figura de la compraventa, lo que debe conducir a dotar de una mayor precisión jurídica al apartado 1 b) del proyecto de Orden.

Asimismo, debe repararse en que el artículo 9.1 b) solo hace referencia a la factura, pero no al presupuesto, que también es posible presentar cuando la adquisición del equipamiento tecnológico no se haya materializado en la fecha de presentación de la solicitud. Véase que la referencia al presupuesto, junto a la factura, sí figura en el Anexo I, que incluye precisamente el formulario de solicitud. Esta descoordinación interna del texto deberá ser salvada en su versión definitiva.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

Pasando al artículo 9.2, este contempla la posibilidad de que el interesado se oponga a la consulta de oficio por el órgano instructor, de los datos que ya se hallen en poder de la Administración. El precepto de referencia prevé que la oposición del interesado, en su caso, sea motivada. Esta última exigencia (la de motivación) no se contiene en el artículo 28.2 de la LPAC, debiendo procederse a su eliminación del proyecto de Orden.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

En cuanto a la referencia al cumplimiento de las obligaciones tributarias con la Comunidad de Madrid y la Seguridad Social -art. 9.3 b-, por una parte convendría ser más preciso y sustituir la referencia a la “información” por otra expresión que denote claramente que se ha de justificar estar al corriente en su cumplimiento, y, por otro lado, y para evitar equívocos, convendría hacer referencia también en este caso a que, de formularse oposición a su consulta por el órgano instructor, tal documentación habría de ser aportada por el solicitante.

Para acabar con este apartado, conviene llamar la atención sobre la circunstancia de no haberse previsto la acreditación de la situación de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias con la Agencia Estatal de

Administración Tributaria.

Por lo que se refiere al artículo 9.3, realizamos una llamada a la reflexión del centro directivo promotor de la iniciativa sobre la posibilidad de exigir la acreditación del requisito de convivencia del menor con la familia acogedora de forma que no resulte excesivamente gravosa para los solicitantes.

- **Artículo 10.**

Por lo que se refiere al apartado 2, contempla un plazo de diez días para la subsanación de las deficiencias de la solicitud, previo requerimiento realizado al efecto.

A juicio de este Servicio Jurídico, el plazo correcto es el de cinco días, atendido que, conforme al artículo 48.1 del RDL 36/2020, a los procedimientos administrativos que impliquen la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se les aplica la tramitación de urgencia. Esta misma observación ha de considerarse extensiva, sin necesidad de reiteración por parte de este Servicio Jurídico, al resto de plazos previstos en el proyecto de Orden.

Con respecto al apartado 8 del mismo artículo 9, vuelve a incidir en la preferencia en la utilización de medios electrónicos en orden a la notificación de la resolución de concesión o denegación de la subvención. Al respecto, deben tenerse por reiteradas las apreciaciones realizadas en torno al artículo 8.2.

En cuanto al apartado 9, por razones de técnica normativa, y para una mejor comprensión del texto, sugerimos poner sendas comas antes y después de la expresión “que pone fin a la vía administrativa”.

- **Artículo 11.**

En este precepto se ha previsto el pago anticipado del importe de la subvención. Conforme al artículo 62.2 de la LPGCM 2022, no son necesarios ni la

prestación de garantía ni el habitual informe previo de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería.

- **Artículo 12.**

Este Servicio Jurídico considera necesaria la supresión del apartado 3 del precepto de referencia. En él se recoge una regla de carácter tributario cuyo establecimiento corresponde al Estado. De esta forma, su inclusión en el texto sujeto a informe no solo resulta superflua, sino que además puede ser confusa, ya que el Estado puede proceder a la modificación de su normativa al respecto.

La reiteración en la normativa autonómica de leyes dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias fue objeto de reprobación en el Informe A.G. 59/2022, relativo al “Anteproyecto de Ley de Derechos, Garantías y Protección Integral a la Infancia y a la Adolescencia de la Comunidad de Madrid”. En él se traía a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7):

«La legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo».

- **Artículo 13.**

En la versión más actual del proyecto de Orden, que es la que tenemos en cuenta a efectos del informe, aparece duplicado por error el mismo apartado como 2 y 3. La eliminación de este último debe ser acompañada de la renumeración del apartado cuarto.

5. Pasando a la parte final, conviene una disposición adicional y otra final.

Por lo que se refiere a la parte final, se sugiere que la redacción de la disposición final única atienda a la directriz 43 de Técnica Normativa.

6. Por lo que se refiere a los anexos, son cinco.

El apartado I no recoge espacio suficiente para las familias con varios niños en acogida ni para las que, teniendo solo uno, quieran incluir diversas adquisiciones de equipamientos o servicios tecnológicos en la solicitud.

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

Se emite informe favorable a la aprobación de la “Orden por la que se aprueban las Normas Reguladoras y se establece la convocatoria de concesión directa de ayudas para la adquisición y dotación de equipamientos electrónicos para la alfabetización y capacitación digital positiva dirigidas a familias de acogida seleccionadas por la entidad de protección de la Comunidad de Madrid, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (financiado por la Unión Europea – Next Generation EU)”, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial señaladas en el presente informe, y sin perjuicio del resto de observaciones formuladas.

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 DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA,  
JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL**