

S.J. 83/2023

Se ha recibido en el Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social solicitud de Informe en relación con el proyecto de "ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN 1816/2022, DE 31 DE AGOSTO, DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE CONCESIÓN DE AYUDAS ECONÓMICAS DE PAGO ÚNICO A FAMILIAS CON MENORES A SU CARGO, PACIENTES DE CUIDADOS PALIATIVOS PEDIÁTRICOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID CON CARGO AL "PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA- NEXTGENERATION EU) Y SE PROCEDE A SU CONVOCATORIA EN EL AÑO 2023."

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente **INFORME**:

ANTECEDENTE DE HECHO

UNICO- Por parte de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en adelante, CFJPS), se solicitó con fecha 5 de abril de 2022, informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de bases reguladoras identificado en el encabezamiento de este informe.

A la referida petición se acompaña la siguiente documentación:

- Texto del proyecto de orden por el que se modifican las bases reguladoras y se procede a su convocatoria en el año 2023.
- Anexos.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, cuya última versión tiene fecha de 29 de marzo de 2023.
- Certificado de publicación del proyecto de orden en el Portal de Transparencia, en el apartado de “Consulta Pública” y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, abriéndose un trámite de consulta pública del 26 de enero al 15 de febrero de 2023, ambos inclusive.
- Resolución de 16 de enero de 2023 del Director General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública relativa al proyecto de orden.
- Comunicación de 22 de febrero de 2023 del Viceconsejero de Empleo de no recepción de observaciones del Consejo para el Diálogo Social.

Se han recabado y se incorporan expediente los siguientes informes:

- Informe de la D. G. de Transparencia y Atención al Ciudadano, de 21 marzo de 2023.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 18 de marzo de 2023.
- Informe de la Directora General de Igualdad, de 21 de marzo de 2023, de impacto por razón de género.
- Informe de la misma autoridad y fecha, por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

- Informes de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 22 de marzo de 2023.
- Informe del Delegado de Protección de Datos de la Consejería, de 21 de marzo de 2023.
- Informe de la SGT de 5 de abril de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera- Finalidad y contenido

El Proyecto de Orden tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado- modificar las bases reguladoras de concesión de ayudas económicas de pago único a familias con menores a su cargo, pacientes de cuidados paliativos pediátricos en la Comunidad de Madrid con cargo al “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (financiado por la U.E- Next Generation EU) y proceder a la convocatoria correspondiente para el año 2023.

La finalidad de esta modificación es ampliar el de ampliar su ámbito de actuación a familias con menores o personas a su cargo que si bien, no forman parte de un programa de atención a menores en situación de paliativos pediátricos, sufren enfermedades con patología crónica y complejidad o que padecen cáncer u otras enfermedades graves, con necesidad de un nivel de intervención alto, que requieren de toda la atención posible de sus padres y cuidadores, y cursan también de forma intensa

y prolongada en el tiempo con el consiguiente desgaste físico, psicológico y emocional de las familias afectadas. Entre estos procesos patológicos se encuentran, entre otras, las enfermedades oncológicas, las neurológicas, degenerativas, cardiopatías, o las enfermedades raras, y en general todas las incluidas en el ANEXO del Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Asimismo, serán patologías crónicas y complejas, con un nivel de intervención alto las así consideradas por el facultativo de atención primaria u hospitalaria interviniente, con arreglo a lo dispuesto en el Proceso Asistencial Integrado del Niño con Patología Crónica y Complejidad” de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

En orden a la consecución de este objetivo, el borrador consta de una parte expositiva, una parte dispositiva con un artículo único y los 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 está atribuida, 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. 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.

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

En cuanto al régimen jurídico, viene este configurado, en primera línea, 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. Así como la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis

sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

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

Tercera- Tramitación.

1. La modificación normativa afecta a los artículos 1, 6, 7, 19, 20, 21, 22, 25, 26.1, disposición final cuarta y anexos I, II, III, IV, y V de la Orden 1816/2022, de 31 de agosto, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de las ayudas económicas de pago único a familias con menores a su cargo, pacientes de cuidados paliativos pediátricos en la Comunidad de Madrid con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU y se procede a su convocatoria en el año 2022; asimismo se añade una disposición transitoria a la orden mencionada.

No obstante, debe advertirse, que los artículos enumerados corresponden tanto a las bases reguladoras contenidas en los capítulos I y II, de la citada Orden 1816/2022, como a la convocatoria contenida en el capítulo III.

A estos efectos, debemos traer a colación el informe con nº S.J: 469-2022, emitido por este servicio jurídico con ocasión de la tramitación de la Orden, hoy modificada. En el referido informe se recogió la siguiente observación:

“3. En cuanto a la parte dispositiva del texto, la conforman veintinueve artículos

y cuatro disposiciones finales. El proyecto se completa con cinco anexos, aunque el anexo que incorpora el formulario de solicitud no está numerado.

En primer lugar, como anticipábamos, a tenor su artículo 61.1, las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos europeos podrán incorporar la convocatoria de las mismas. 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). Conforme a dicha habilitación se recoge en un mismo texto las bases reguladoras de la línea de subvenciones cuya aprobación se pretende y su convocatoria.

Sin perjuicio de todo ello, no hay que olvidar la distinta naturaleza de ambas figuras. Las bases reguladoras se conciben como disposiciones de carácter general y la convocatoria es un acto administrativo plúrimo, destinado a una pluralidad indeterminada de sujetos, y de ahí que su publicación sustituya a la notificación. Si bien es cierto que ambas figuras se encuadran en distintos capítulos, hubiese sido más correcto incluir la convocatoria en un anexo.”

En primer lugar, debe realizarse un breve inciso, 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), tras la prórroga de los presupuestos, es aplicable de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Única del Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2022, hasta la entrada en vigor de los presupuestos generales para 2023, que dispone “que durante el período de prórroga continuará en vigor el texto articulado de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, con las adecuaciones temporales correspondientes y con las excepciones derivadas de su adaptación a lo establecido en normas legales, en este decreto o en todo aquello que pudiera resultar inaplicable por su naturaleza.”.

Las bases reguladoras tienen naturaleza de norma y la convocatoria de acto

administrativo. De ahí la necesidad de separación, sin perjuicio de su tramitación y publicación conjunta.

Por otro lado, la convocatoria, como acto, concluye una vez finalizado su cometido, en este caso, iniciar el procedimiento para la concesión de subvenciones durante el ejercicio 2022 e invitar a los potenciales beneficiarios a que las soliciten, sin que sea de recibo su modificación. Debiera incluirse en el anexo correspondiente del presente proyecto de orden, en su caso, el contenido completo de la convocatoria para 2023.

Por otro lado, debe aclararse, que de conformidad con el art. 4.1 a) de la el Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, nos ceñiremos a analizar las modificaciones realizadas en las bases reguladoras y además, 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.

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 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.

Así, 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, se observa que la línea subvencional a la que se refiere el procedimiento esté incluida de modo expreso en la en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social para 2023 aprobado por ORDEN 136/2023, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, más específicamente, se recoge en su objetivo 5.1, en el PROGRAMA 232F: PROTECCIÓN A LA FAMILIA Y AL MENOR.

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, la MAIN da cuenta del sometimiento de la iniciativa de aprobación de las bases reguladoras a consulta pública. Si bien, debe advertirse, que el certificado de haberse efectuado la consulta pública con las alegaciones presentadas adjuntas, como el de no recepción de observaciones por parte del Consejo para el Dialogo Social, se refieren al presente proyecto con distinta denominación.

Debiera revisarse el expediente, de forma que la denominación del proyecto sea la misma.

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 una segunda versión, de 29 de marzo de 2023, suscrita por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de La Natalidad.

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, necesidad, proporcionalidad y eficiencia, con especial incidencia en los tres últimos. Tal motivación ha sido incluida en la MAIN de referencia.

3º) Un tercer elemento a tratar consiste en el análisis de las alternativas de la propuesta, también se recogen.

4º) Sí 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) Precisamente en lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la memoria trata singularmente y de forma separada los distintos impactos. Aunque, sobre la base de la aplicación del artículo 61.2 del RDL 36/2020, se haya omitido la solicitud de informes sobre los posibles impactos, ello no impide su análisis dentro de la MAIN.

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

Aunque la tramitación del procedimiento revista la sencillez que permite el artículo 61.2 del RDL 36/2020, se incorporan en la MAIN referencia a los trámites recabados.

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.

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, exigencia que tiene su reflejo en el apartado 4.4.

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.

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.

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 para dictar la Orden y aprobar en consecuencia las bases reguladoras, aquella recae en la titular de la CFJPS, de conformidad con el art. 6.4 de la 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta, atendida la especialidad del presente supuesto, el art. 62 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en relación con los artículos 59, 62 y 71 de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022 (LPGCM 2022), aplicable de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Única del Decreto 137/2022, de 28 de diciembre. Por otro lado, 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.

Cuarta-. Análisis del articulado.

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 ha incluido la referencia a los antecedentes normativos de la Orden, la finalidad que se pretende cubrir con la modificación de la regulación y convocatoria de las subvenciones y al procedimiento de elaboración de la disposición.

Se hace referencia a los artículos de la Orden 1816/2022 a los que la modificación afecta. Así dice: “1, 6, 7, 19, 20, 21, 22, 25, 26.1, disposición final cuarta y anexos I, II, III, IV, y V de la Orden 1816/2022, de 31 de agosto, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de las ayudas económicas de pago único a familias con menores a su cargo, pacientes de cuidados paliativos pediátricos en la Comunidad de Madrid con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU y se procede a su convocatoria en el año 2022...”.

Respecto a los arts. 19 y ss., como anticipamos, forman parte de la convocatoria. Reiteramos la observación anterior, en relación con la necesaria separación en un anexo adjunto del texto completo del nuevo acto. Y por ello, debiera omitirse cualquier referencia a su modificación.

Por otro lado, se observa que la citada enumeración olvida la modificación del art. 17 de la de la Orden 1816/2022, que si forma parte de las bases reguladoras. Debiera incluirse en el referido párrafo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, debe advertirse que la disposición transitoria única, en su caso, y la disposición final forman parte del texto del proyecto de orden informado, ya que se

refieren a su aplicación y vigencia, y no a la Orden 1816/2022 modificada. Debiera corregirse, y recogerse en el proyecto de orden fuera del artículo único.

Esta consideración tiene carácter esencial.

2. En cuanto a la parte dispositiva del texto, la conforma un artículo único. No obstante, como hemos señalado, debiera corregirse. Debiendo conformar la misma, el artículo único, la disposición final y en su caso (de no atender a nuestra observación), la disposición transitoria.

De conformidad con el art. 4.1 a) de la el Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, nos ceñiremos a analizar las bases reguladoras y además, 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.

El artículo único en sus apartados 1-4 modifica los artículos 1, 6, 7 y 17 de las bases reguladoras contenidas en el capítulo II de la Orden 1816/2022.

Las modificaciones de los artículos 1,6 y 7 parecen ampliar el ámbito subjetivo de aplicación a aquellos que tengan a su cargo un hijo biológico o adoptado o en acogimiento permanente de hasta 25 años que haya sido declarado en situación clínica de Cuidados Paliativos Pediátricos como consecuencia de alguna de las patologías incluidas en el ANEXO del Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio.

Por otro lado, las modificaciones introducidas en el artículo 17 obedecen a la nueva Orden HFP/55/2023, de 24 de enero.

Por último, la disposición transitoria única, establece la aplicación de la presente norma a aquellas solicitudes de la convocatoria anterior, pendientes de resolución de recurso en vía administrativa.

La aplicación retroactiva de la modificación podría perjudicar a los solicitantes de las ayudas. Los que cumplían los requisitos de la anterior Orden, podrían no beneficiarse de las ayudas de la convocatoria 2022, al haberse agotado el crédito correspondiente, por estimar aquellas otras solicitudes, que no cumplían con los requisitos de las bases reguladoras. No obstante, no debe olvidarse la reciente jurisprudencia en relación con la aplicación retroactiva de las normas que viene a matizar los términos del art. 9.3 de la CE, al destacar que lo que prohíbe es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya cerrados, ya producidos de situaciones anteriores. La irretroactividad sólo es aplicable a los derechos que hayan sido consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujetos y no a los todavía pendientes, futuros, condicionados y expectativas, por todas, SSTC99/1987, de 11 de junio y 178/1989, de 2 de noviembre. Es decir, el art. 9.3 de la CE prohíbe los supuestos denominados de retroactividad propia, es decir, cuando los efectos peyorativos se producen en relaciones ya consagradas, o en situaciones terminadas y agotadas, en los términos ya aludidos en la STC 42/1986, de 10 de abril, como viene a recoger la Sentencia del Tribunal Supremo 2734/2018, de 17 de julio y la STC 49/2015 de 5 de marzo. No siendo extrapolable a las meras expectativas de derecho.

En todo caso, la disposición transitoria, vulneraría el principio de igualdad de trato respecto aquellas solicitudes desestimadas, al aplicar distintos criterios en la resolución de las solicitudes de subvenciones de la misma convocatoria y procedimiento y respecto al resto de ciudadanos, que cumpliendo esos nuevos requisitos, no tuvieron ocasión, ni oportunidad de presentar solicitud.

Debiera omitirse.

Esta consideración tiene carácter de esencial.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el proyecto de “ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN 1816/2022, DE 31 DE AGOSTO, DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE CONCESIÓN DE AYUDAS ECONÓMICAS DE PAGO ÚNICO A FAMILIAS CON MENORES A SU CARGO, PACIENTES DE CUIDADOS PALIATIVOS PEDIÁTRICOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID CON CARGO AL “PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA-NEXTGENERATION EU) Y SE PROCEDE A SU CONVOCATORIA EN EL AÑO 2023.”, supeditado a la observancia de las consideraciones formuladas, algunas de ellas de carácter esencial.

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

Madrid, a fecha de firma

LA LETRADA-JEFE ADJUNTA EN LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y
POLÍTICA SOCIAL

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