

S.J. 569/2023

Se ha recibido en este Servicio Jurídico solicitud de informe en relación con el proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas económicas de pago único por nacimiento o adopción múltiple en la Comunidad de Madrid.

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

Primero y único- Con fecha 7 de diciembre de 2023, la Secretaria General Técnica de la Consejería de -Familia, Juventud y Asuntos Sociales ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico en relación con el proyecto de "Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas económicas de pago único por nacimiento o adopción múltiple en la Comunidad de Madrid." (en adelante, las Normas Reguladoras).

La referida petición tuvo entrada en este Servicio Jurídico el 11 de diciembre de 2023, con la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.

- Dos versiones de borrador del Acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Anexos.
- Primera versión de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, de 6 de noviembre de 2023.
- Segunda versión de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, de 4 de diciembre de 2022.
- Certificado acreditativo de la realización del trámite de consulta pública.
- Certificado acreditativo de haberse informado al Consejo para el Diálogo Social.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de 17 de noviembre de 2023.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de 20 de noviembre de 2023.
- Informe de 21 de noviembre de 2023, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, relativo al impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 8 de noviembre de 2023 de la Dirección General de Igualdad, relativo al impacto por razón de género.
- Informe de 8 de noviembre de 2023 de la Dirección General de Igualdad, relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género
- Informe de 13 de noviembre de 2023, de la Delegación de Protección de Datos.

- Informe de 1 de diciembre de 2023, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, sobre la excepcionalidad de la tramitación.
- Informe de 29 de noviembre de 2023 del Consejo de Consumo.
- Texto de la Orden 136/2023, de 30 de enero, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de 2023 de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid.
- Texto de la Orden 758/2023, de 14 de marzo, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, de modificación y corrección de errores tipográfico del Plan Estratégico de Subvenciones de 2023 de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid.
- Texto de la de la Orden 1506/2023, de 17 de mayo, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, de modificación del Plan Estratégico de Subvenciones de 2023 de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid.
- Texto de la de la Orden 3057/2023, de 10 de octubre, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de modificación del Plan Estratégico de Subvenciones de 2023 de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 5 de diciembre de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera-. Finalidad y contenido

El proyecto de Normas Reguladoras tiene por objeto, según se deduce con claridad de su título y de su artículo primero, la concesión directa de ayudas económicas de pago único por nacimiento o adopción múltiple en la Comunidad de Madrid.

El borrador consta de una parte expositiva y otra parte dispositiva que cuenta con un artículo único que contiene la aprobación de las normas reguladoras, dos disposiciones finales y las Normas Reguladoras propiamente dichas, divididas en dieciocho artículos. Asimismo, lo completan dos anexos. El primero comprende el formulario de solicitud y el segundo conforma la declaración responsable firmada por el solicitante o por su representante en la que se hace constar que no concurre ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, con excepción de la comprendida en la letra e) del referido artículo, de conformidad con la previsión contenida en la letra d) del artículo 3 de la Orden 2532/1998, de 29 de septiembre del Consejero Hacienda.

Segundo-. Marco competencial y régimen jurídico.

1. La jurisprudencia constitucional tiene declarada la inexistencia de un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha señalado que *<<no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado>>* y que *<<la subvención no es un concepto que delimite competencias>>* (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en

manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 95/1986). De este modo, *<<la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas>>* (STC 13/1992).

En consecuencia, la competencia para el establecimiento y otorgamiento de las subvenciones, corresponde 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 sus artículos 26.1.23 y 26.1.25 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. En ellos, se atribuye a nuestra Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción y ayuda a grupos sociales necesitados de especial atención y la promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice la participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

2. En cuanto al régimen jurídico aplicable a las Normas Reguladoras, viene configurado, en primera línea, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), parte de cuyo articulado tiene carácter básico de conformidad con su disposición final primera, así como por el Reglamento de dicho texto legal aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (RLGS).

Asimismo, las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid se rigen, en lo que no contradiga la normativa estatal 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 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. En este último sentido, el artículo 4.5 de la 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 sus pronunciamientos más recientes (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 el caso que se somete a examen, más allá de la naturaleza de las Normas Reguladoras que son objeto del informe, el expediente administrativo permite deducir sin dificultad que su elaboración se ha sometido 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 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 de las Normas Reguladoras sujetas a informe.

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

2. Desde el punto de vista de la competencia, la promoción del proyecto viene atribuida a Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales , y dentro de esta a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de conformidad con el artículo 7 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que atribuyen a la citada Dirección General las competencias relativas fomento de la natalidad y el apoyo a la familia, la maternidad y la paternidad.

Por otra parte, la competencia para aprobar el Acuerdo corresponde al Consejo de Gobierno a tenor de lo previsto en el artículo 4.5.c) de la LSCM, al no existir una pluralidad de beneficiarios singularizados en el momento de la aprobación.

3. Por lo que se refiere a su tramitación, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid,

excluye de su ámbito de aplicación a las bases reguladoras de subvenciones (art. 1.3). 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 Inf. 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.

4. El artículo 8.1 de la LGS, de aplicación básica, exige que, con carácter previo al establecimiento de una subvención, sean recogidos en un plan estratégico de subvenciones *<<los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria>>*. Esta misma regla está recogida en el artículo 4 bis de la LSCM.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene advirtiendo del carácter preceptivo de la previsión de una determinada subvención en el plan estratégico correspondiente

al periodo en que se pretenda aplicar. En dicho sentido, el 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 de junio de 2012, RC 4271/2011; de 4 de diciembre de 2012, RC 4369/2011, y de 28 de enero de 2013, RRCC 57/2012 y 559/2012, respectivamente). 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.

Mediante Orden 3057/2023, de 10 de octubre, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de modificación del Plan Estratégico de Subvenciones de 2023 de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid se incluye como línea de subvención estas ayudas dentro del Objetivo 14.

Se observa en el Anexo I, adjunto a la citada Orden 3057/2023, que la nueva línea de subvención denominada *“ayuda económica directa de pago único por nacimiento o adopción múltiple en la Comunidad de Madrid”* tiene asignada un crédito presupuestario de 0 euros, dentro del subconcepto 48399 programa 232F.

De todo ello se infiere, que la inclusión de esta nueva línea de subvención en el Plan Estratégico de 2023 obedece exclusivamente a dar cumplimiento al referido requisito de necesaria previsión, a efectos posibilitar su tramitación anticipada y propiciar su aplicación a comienzos del año próximo. Sin perjuicio de remitirnos en este aspecto, al criterio autorizado de Intervención, deben realizarse por este Servicio Jurídico las siguientes matizaciones:

En primer lugar, la exigencia de previsión se refiere al plan estratégico correspondiente al periodo en que se pretenda aplicar. En el presente caso, parecen diferirse estas ayudas al ejercicio 2024.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta la particularidad del supuesto, especialmente en lo referente a la declaración de los créditos presupuestarios

disponibles, que tiene su expresa previsión en el artículo 4.5.c) 1º de la LSCM, que dice:

“El Consejo de Gobierno, aprobará mediante Acuerdo la normativa especial reguladora de aquellas subvenciones en las que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de dicha aprobación.

En estos supuestos, el órgano concedente deberá publicar la declaración de los créditos presupuestarios disponibles para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de su concesión, previa la tramitación del expediente de gasto que corresponda, iniciándose el procedimiento con la solicitud de los interesados, que deberán entenderla desestimada por el transcurso del plazo fijado para resolver.”

Así, el artículo 2 de la Normas Reguladores tras remitirse al artículo 4.5 c) de la LSCM, refiere que *“mediante orden de la persona titular de la consejería con competencias en materia de Familia, que se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se declararán los créditos presupuestarios disponibles”*. Por otro lado, a efectos aclaratorios, debe citarse el párrafo segundo del artículo 4 de las Normas Reguladoras, que dice: *“En todo caso para la concesión de la ayuda será necesaria la previa declaración de disponibilidad al menos con periodicidad anual, de los créditos disponibles necesarios, mediante orden del titular de la consejería con competencias en materia de Familia.”*

5. 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 (Inf. 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, mediante certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de la CFJPS se da cuenta de haberse dado publicidad a la iniciativa en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid a efectos del trámite de consulta pública que se habría efectuado entre el 11 de octubre y el 2 de noviembre de 2023, dando cuenta además del origen de una alegación recibida en el curso del mismo.

6. Respecto de la MAIN prevista en el artículo 26.3 de la Ley de Gobierno y desarrollada por el RDMAIN, figuran dos versiones (si bien, debe advertirse que la primera versión se incorpora sin firma al expediente). En este sentido, señalar 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 constituye un mero formalismo.

El artículo 2.1 del RDMAIN prevé el contenido preceptivo de la MAIN.

1º) En primer lugar, es necesario que se incluya una identificación de los fines y objetivos perseguidos por la norma en tramitación, que ha de hacerse de forma <<clara>>.

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 -art. 2.1.a). 2º RDMAIN-.

3º) Un tercer elemento a incluir en la MAIN consiste en el análisis de las alternativas de la propuesta.

4º) Debe figurar igualmente el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias.

5º) Igualmente, deben ser abordados los impactos propiamente dichos de la norma proyectada. En este apartado, 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>>*.

Al respecto, debe llamarse la atención sobre la declaración: “No implica gasto presupuestario alguno”, recoge el resumen ejecutivo de la MAIN. Sin perjuicio de que en el presente presupuesto su previsión de gasto es 0, la norma implica de por sí un gasto presupuestario, atendida su naturaleza de subvención, financiada por esta Administración.

No obstante, el apartado 4.1 de la citada MAIN si prevé gasto, estimando el mismo en 3.000.000,00 euros, que se financiará con cargo al presupuesto de 2024, subconcepto 48399 del programa 232F.

Debiera aclararse.

Respecto a la evaluación del impacto económico de la medida, el citado apartado 4.1 de la MAIN remite artículo 33 y a la disposición final quinta de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el impulso de la actividad económica y la Modernización de la Administración, en relación con la disposición transitoria segunda del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno.

Por otro lado, en informe de 10 de noviembre de 2023 del Director de política Financiera y económica, se manifiesta lo siguiente:

“...se desconoce el importe total que la Comunidad de Madrid tendrá que destinar a dichas ayudas, este centro directivo únicamente tiene competencia para autorizar de forma excepcional la inclusión en dichas bases, la exención de constituir garantía para efectuar pagos a cuenta o anticipados previa solicitud motivada, conforme a lo establecido en el artículo 10.1 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid.”

Debiera aclararse, igualmente, la procedencia de la valoración del impacto económico de la medida, incluida en la MAIN.

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>>*.

6º) Otro apartado a consignar en la MAIN 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 RDMAIN, 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>>*.

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.

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.

7. Dado el carácter de subvención directa de la actuación, se ha incorporado al expediente un informe de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos sociales, justificativo de la excepcionalidad de dicha concesión directa.

8. 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 deben recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En dicho sentido se han incorporado al expediente los siguientes:

- a) Informe del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea en el que se da cuenta de que las subvenciones, visto su objeto no constituyen una ayuda pública en el sentido del artículo 107 TFUE y, por consiguiente, no requieren ser comunicadas a las instituciones comunitarias.
- b) Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, 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).

- c) Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la 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.
- d) 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 LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.
- e) Informe de la Delegación de Protección de Datos Personales.
- f) Figura incluido en el expediente el informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. Este, de conformidad con el artículo 10 de la LSCM, se hace necesario cuando en las subvenciones se prevean pagos parciales o pagos anticipados. No previéndose dichas circunstancias en la norma proyectada.
- g) Informe Consejo de Consumo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, conforme al Artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid y en el artículo 4 del Decreto 1/2010, de 14 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid.

- h) Figura también el certificado acreditativo de haberse informado sobre la iniciativa reglamentaria al Consejo para el Diálogo Social. Conforme al artículo 2.3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento, basta con la comunicación del proyecto normativo a dicho órgano, en este caso al versar sobre la protección social, no siendo necesario en cambio que emita un informe.
- i) No figura en el expediente el informe de la Dirección General de Trabajo a que alude el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la LSCM en materia de bases reguladoras de las mismas. Su omisión se advierte irrelevante al no encontrarse fundamento para establecer como criterio preferente la creación de empleo estable, dada la singularidad de las ayudas y de sus beneficiarios.

9. 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, de forma razonablemente analógica se ha unido al expediente el preceptivo informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

10. 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.

11. Han sido omitidos los trámites de audiencia y de información pública recogidos en los artículos 133 de la LPAC y 26 de la Ley del Gobierno al considerarse que no resultan afectados los derechos e intereses legítimos de los posibles beneficiarios de las subvenciones, sino a lo más sus expectativas de derecho.

Este mismo criterio fue sostenido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en un Informe de 22 de junio de 2012.

Cuarta- Análisis del texto sometido a informe.

El acuerdo se divide en una parte expositiva, un artículo único y dos disposiciones finales. El proyecto se completa con dos anexos.

1- La parte expositiva enuncia la finalidad de las Normas Regulatoras en línea similar al informe de excepcionalidad y a la MAIN, guardando así coherencia todos estos documentos entre sí.

Resumidamente, la razón de ser de las ayudas es dar apoyo institucional a la familia en la Comunidad de Madrid, y especialmente a las familias con nacimientos o adopciones múltiples.

El proyecto justifica en esta parte la utilización del procedimiento de concesión directa de las ayudas. Tal elección parte del indudable interés público y social que concitan, y en la vinculación de su posible concesión a la disponibilidad de créditos y al cumplimiento de los requisitos exigidos, sin cabida a la concurrencia competitiva entre los potenciales solicitantes. Con ello –según se expresa-, también se favorece una rápida percepción de las ayudas por parte de los beneficiarios, al implicar un procedimiento ágil y eficaz en el reparto de los fondos.

Tras la justificación del respeto a los principios de buena regulación en forma

similar a la MAIN ya analizada, hace referencia a la tramitación incluyendo al Plan Estratégico de Subvenciones. Aunque no es propiamente un trámite del procedimiento, sino una actuación previa, la referencia a ella ha de merecer una acogida favorable en cuanto potencia la información a los ciudadanos.

2. En cuanto a la parte dispositiva del texto, la conforma un artículo único, de aprobación de las Normas Reguladoras, y dos disposiciones finales. Asimismo, lo completan dos anexos.

Respecto a las Normas Reguladoras, debe partirse del artículo 6.1 de la Ley 2/1995 que dice:

“Previamente a la concesión de subvenciones se establecerán las oportunas bases reguladoras, salvo que ya existiesen éstas. En los supuestos recogidos en el artículo 4 de esta Ley, la documentación especificada en cada uno de los casos tendrá carácter de base reguladora”.

En el presente supuesto, el Acuerdo de Consejo de Gobierno, en cuanto contiene la normativa especial reguladora de la subvención, es la norma que contiene las bases reguladoras de la misma.

Examinado el texto del proyecto, puede afirmarse que se ajusta a ese contenido mínimo que han de tener las bases reguladoras de toda subvención, sin perjuicio de las observaciones siguientes:

1ª) El artículo 2, relativo a la financiación, no incluye el programa 232F ni el subconcepto 48399 a cuyo cargo se financiarán las ayudas, tal y como refiere el apartado 4.1 de la MAIN.

2ª) El artículo 9 regula las solicitudes y enumera la documentación que debe presentarse exclusivamente por vía electrónica. Respecto a esto último, el precepto argumenta que el colectivo de personas físicas a la que la orden va dirigida tiene acceso

y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios para la tramitación electrónica.

De conformidad con el art 14.1 de la Ley 39/2015, las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento

Si bien, el apartado 3, del referido artículo 14 de la Ley 39/2015, dice:

“3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”

Tal y como se objetó desde la DG de Atención al Ciudadano y Transparencia, en informe de 20 de noviembre de 2023, se debe acreditar en el artículo 9.2, que el colectivo de personas físicas a la que la orden va dirigida tiene acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios para la tramitación electrónica que se impone como obligatoria.

En contestación a dicho requerimiento, el apartado 5 de la MAIN aporta la siguiente justificación:

“...los resultados de la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en los Hogares del Año 2022 del Instituto Nacional de Estadística indican que la población madrileña cuenta con el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, siendo con un 96,9 % la segunda comunidad con mayor porcentaje de usuarios de internet en los últimos tres meses, la misma encuesta refleja que casi el 90% han utilizado Internet diariamente (al menos 5 días a la semana) y del total de viviendas consultadas casi el 90% dispone de Ordenadores de cualquier

tipo: incluidos netbooks, tablets, de mano, etc. y casi el 100% de las Viviendas cuentan con acceso a Internet.”

Por otro lado, debe advertirse, que el acceso a internet y la disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, no determina, que el usuario tenga los conocimientos ni las capacidades tecnológicas - digitales necesarias para la realización de esos trámites. Debiera ampliarse la justificación en ese sentido.

3ª) El artículo 9 en su letra e) recoge como posibles documentos acreditativos de la adopción: “Certificación registral individual o copia del libro de familia si este ha sido expedido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, donde conste el nacimiento de los hijos/as o, en su defecto, copia de los certificados de nacimiento, o en caso de adopción, copia del certificado de inicio de la convivencia adoptiva emitido por la Dirección General con competencias en materia de Familia.”

Del precepto se infiere que el solicitante de la ayuda podrá acreditar a la adopción mediante el libro de familia, el certificado registral individual o mediante un certificado de inicio de la convivencia adoptiva emitido por la Dirección General con competencias en materia de Familia.

Debe advertirse que el objeto de la ayuda es la adopción y el nacimiento múltiple, artículo 1 de las Normas Reguladoras, y los beneficiarios son los progenitores de dos o más hijos de nacimiento o adopción múltiple, nacidos o adoptados a partir de 1 de enero de 2024, artículo 5 de las Normas Reguladoras. El referido certificado de inicio de convivencia adoptiva, se entiende referido a la convivencia existente con anterioridad a la adopción.

La adopción se constituye mediante resolución Judicial, ex artículo 176 del código civil. Además del Libro de familia y del certificado registral, podría aportar la resolución judicial constitutiva de la adopción.

Si se pretende también beneficiar con la ayuda a los acogimientos pre adoptivos

o a la guarda con fines de adopción, en los términos previstos en el artículo 176 bis del Código Civil, o cualquier otro tipo de convivencia previa, debieran recogerse estos supuestos entre los posibles beneficiarios de las ayudas.

Debe darse la necesaria coherencia a las Normas Reguladoras en aras de la seguridad jurídica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

4ª) El artículo 10 al regular el plazo, confunde la vigencia de las normas reguladoras con el inicio del plazo para solicitar las ayudas. Debiera redactarse de nuevo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Podría incluirse la siguiente redacción:

Las solicitudes podrán presentarse a partir de 1 de enero de 2024, en el plazo máximo de 60 días naturales a contar desde el nacimiento o la adopción múltiple.

5ª) El apartado tercero del artículo 10, hace referencia a la posibilidad de que la Administración pueda consultar de oficio los datos, remitiéndose al artículo 28.3 de la Ley 39/2015. Parece más apropiado incluirlo junto con la documentación a presentar, en el artículo 9.

6ª) En el apartado 4 del artículo 12 se determina el posible contenido de la resolución de concesión. Entre su contenido se menciona el periodo de devengo. Debiera aclararse o corregirse, de las Normas Reguladoras se infiere que la ayuda es única.

7ª) En el artículo 15, se declara la compatibilidad de las ayudas con el desempeño por la persona beneficiaria de cualquier actividad laboral remunerada por cuenta propia o ajena. Se ha de entender que esa compatibilidad está condicionada a la falta de superación de los límites establecidos en cuanto a los ingresos del beneficiario

o de su unidad familiar en el artículo 6 c, al que, para un mejor entendimiento de la norma por parte de sus destinatarios, se podría hacer remisión expresa en este apartado.

8ª) En el artículo 18, relativo al régimen de recursos, se informa de la posibilidad de interponer un recurso contra las presentes normas reguladoras, objeto de informe. Urge recordar, como en anteriores ocasiones se ha hecho, que nos encontramos ante una norma y no ante un acto administrativo. No tiene que darse pie de recurso.

Por lo expuesto procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente la elevación al Consejo de Gobierno del proyecto de Acuerdo por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas económicas de pago único por nacimiento o adopción múltiple en la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el procedimiento de concesión directa, sin perjuicio de las observaciones realizadas.

Es cuanto tiene el honor de informar,

Madrid, a fecha de firma

LA LETRADA-JEFE ADJUNTA EN LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y
ASUNTOS SOCIALES

Fdo.: Marta Aguirre Pellín

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