

S.J. 266/2024

INFC: 2024/1107

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, solicitud de informe en relación con el proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Entidades del Tercer Sector de Acción Social para proyectos que desarrollen el Programa “Navidad en Compañía”, dentro del marco de actuaciones contra la soledad en las personas mayores.

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 Asuntos Sociales (en adelante, «CFJAS»), ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de bases reguladoras identificado en el encabezamiento de este informe.

A dicha solicitud le acompañaba la siguiente documentación:

- Índice del expediente.

- Resolución del Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia de 23 de enero de 2024, por la que se aprueba la apertura del trámite de

consulta pública relativa al Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Entidades del Tercer Sector de Acción Social para proyectos que desarrollen el Programa “Navidad en Compañía”, dentro del marco de actuaciones contra la soledad en las personas mayores.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 6 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General del Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 6 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 6 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 7 de mayo de 2024.
- Dos borradores del texto reglamentario sujeto a informe.
- Dos versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por el Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia.
- Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la

Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

- Orden 1270/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Orden 1482/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización (Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) de 27 de febrero de 2024, relativo a las alegaciones recibidas en la consulta pública.
- Escritos de alegaciones presentados en dicho trámite.
- Informe del Grupo de Trabajo permanente del Consejo de Consumo correspondiente al trámite de información pública, y certificado correspondiente, en el que se informa favorablemente el proyecto de Orden.

- Informe del Grupo de Trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social de 27 de febrero de 2024, en el que se pone de manifiesto que no se han formulado observaciones.
- Informe de la Directora General de Igualdad, de 6 de mayo de 2024, de impacto por razón de género.
- Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 6 de mayo de 2024, de impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 10 de mayo de 2024.
- Solicitud de informe a la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo).
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 31 de mayo de 2024.

Posteriormente, con fecha 7 de junio de 2024, tiene entrada en este Servicio Jurídico nueva documentación en relación con el expediente de referencia. En particular, el Informe emitido por la Dirección General de Economía el 3 de junio de 2024, así como una nueva versión del Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Entidades del Tercer Sector de Acción Social para proyectos que desarrollen el Programa “Navidad en Compañía”, dentro del marco de actuaciones contra la soledad en las personas mayores, y de la MAIN.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera-. Finalidad y contenido

El Proyecto de Orden tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado- establecer las bases reguladoras que han de regir la concesión de subvenciones a las entidades del Tercer Sector de Acción Social dedicadas a la atención residencial de las personas mayores, que presenten proyectos que reúnan los requisitos establecidos en la misma.

El borrador consta de una parte expositiva y otra dispositiva que cuenta con veinticuatro artículos y dos disposiciones finales.

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 el otorgamiento de las subvenciones se le atribuye, en principio, a la Administración que la tenga sobre la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, las ayudas encuentran fundamento en el artículo 26.1.23 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 (sic) y demás grupos sociales necesitados de especial atención», así como en lo previsto en la Ley 12/2022 de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

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 a tener en cuenta, viene este configurado, en primera línea, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones («LGS») parte de cuyo articulado tiene carácter básico de conformidad con su disposición final primera, así como por el Reglamento de dicho texto legal aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio («RLGS»).

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

Tercera-. Tramitación.

La jurisprudencia ha consagrado la consideración de las bases reguladoras de las subvenciones públicas como disposiciones de carácter general o normas reglamentarias (por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2015, Rec. 1223/2014). El examen de los requisitos procedimentales aplicables al proyecto de Acuerdo sujeto a consulta ha de partir necesariamente de dicha consideración.

Desde el punto de vista de la competencia para dictarla, esta recae sobre el titular de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (art. 6.4 de la LSCM) y, dentro de ella, la promoción del proyecto normativo corresponde a la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.9 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, según el cual *“Corresponden a la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia las competencias relativas a la coordinación y gestión de los servicios y la prestación de la atención social a las personas mayores y a las personas dependientes y, en particular, las siguientes:*

9. La promoción e impulso de actuaciones dirigidas a la atención a los mayores en situación de soledad no deseada”.

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 (en adelante Decreto 52/2021), excluye de su ámbito de aplicación a las bases reguladoras de subvenciones (art. 1.3). Ello obliga a tomar como referente normativo de forma

supletoria al Ordenamiento Jurídico estatal (art. 149.3 *in fine* de la Constitución Española).

La mencionada supletoriedad conduce a la aplicación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno («Ley del Gobierno»), modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público («LRJSP»), cuya disposición final tercera, apartado doce, añadió un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y los reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo («RDMAIN»). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («LPAC»).

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

Al respecto, debe llamarse la atención sobre la importancia que la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene dando a la previsión de una determinada subvención en el plan estratégico correspondiente al periodo al que se pretenda aplicar. En dicho sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal ha declarado que la exigencia a que nos referimos constituye un «*requisito esencial y previo a la regulación de la subvención*» (SSTS, 3ª, de 26/6/2012, RC 4271/2011; de 4/12/2012, RC 4369/2011; de 28/1/2013, RRCC 57/2012 y 559/2012, y de 16/4/2013, RC 1372/2012). En estas resoluciones, la Sala Tercera ha resaltado el carácter “*imperativo y categórico*” de la

exigencia prevista en el artículo 8.1 de la LGS como “*requisito esencial y previo a la regulación de la subvención*” en relación con los principios de transparencia, eficacia y eficiencia que deben presidir la gestión de las subvenciones a tenor del artículo 8.3 de la misma ley.

Más recientemente, la misma Sala Tercera, en Sentencia de 4 de marzo de 2021, RC 4939/2019, ha vuelto a señalar que

«... el Plan Estratégico de Subvenciones constituye un instrumento de planificación de políticas públicas que tengan como objetivo el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, cuya aprobación, con carácter previo a la regulación de la subvención, resulta exigible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 10 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley General de Subvenciones, de donde se infiere que se configura como un requisito esencial del procedimiento subvencional.»

En relación con este requisito, el expediente administrativo incorpora el texto de la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid. En él se incluye, dentro del Objetivo 15, subvenciones destinadas a entidades sin ánimo de lucro del Tercer Sector de Acción Social para acompañar a las personas mayores que viven solas, durante el período de Navidad.

Asimismo, se incluye al expediente la Orden 1270/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de

Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y la Orden 1482/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que también se modifica la Orden 100/2024.

Igualmente, el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente mediante la que se recabe la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretenda aprobar.

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

En el caso examinado, consta en el expediente administrativo la Resolución del Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia, por la que se aprueba la apertura del trámite de consulta pública, el Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales relativo a las alegaciones recibidas en la consulta pública, y el escrito con las alegaciones, cuya transcripción figura igualmente incorporada.

En lo tocante al contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo («MAIN») prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el RDMAIN, en la documentación que nos ha sido remitida figuran tres versiones de la misma.

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 proyecto de norma remitida 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 responde a tal exigencia.

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 el epígrafe 1.2 de la MAIN de referencia.

3º) Un tercer elemento a tratar consiste en el análisis de las alternativas de la propuesta, que se ha tratado en el epígrafe 1.3.

4º) Figura igualmente el 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; presupuestario; en forma de cargas administrativas; sobre la infancia, la adolescencia y la familia; y por razón de género.

La cuestión se analiza, en los casos que procede, desde el punto de vista de las consideraciones realizadas por los órganos competentes en los informes emitidos en el procedimiento de modificación de las bases reguladoras.

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 en el caso que nos ocupa se ha incluido la referencia a los trámites realizados a lo largo del procedimiento, se observa que no se ha actualizado con la referencia al informe de legalidad emitido por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales. Sería conveniente que el texto definitivo de la MAIN se actualizara incluyendo su fecha, así como el resto de trámites posteriores, entre ellos el informe de este Servicio Jurídico.

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.

A la hora de abordar esta previsión, cabe significar que la MAIN sigue el esquema previsto en el apartado 7 de la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, haciendo constar los indicadores generales y específicos para esta línea de subvenciones. No se recogen, sin embargo, los sistemas de evaluación previstos en el artículo 9 de la misma, por lo que se sugiere su incorporación.

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.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración de la norma reglamentaria deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En dicho sentido se han incorporado al expediente los trámites que a continuación se enuncian:

- Informe de la Dirección Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 6 de mayo de 2024, al amparo de lo previsto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, que contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá

manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).

- Informe de la Dirección General del Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 6 de mayo de 2024, recabado con sustento en 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. Dicho centro directivo, atendido el objeto de las ayudas que se pretenden estatuir por el proyecto de bases reguladoras sujeto a informe, ha estimado innecesaria la incorporación de criterios de empleo estable.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 6 de mayo de 2024, en el que se concluye que las subvenciones insertas en las bases reguladoras con constituyen una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 7 de mayo de 2024, que, de conformidad con el artículo 10 de la LSCM, ha autorizado la exención de garantías para el pago anticipado de la subvención.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en el que se han incluido algunas sugerencias para la mejora del proyecto normativo.

- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, tal y como exigen el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Informe de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de impacto por razón de género, de conformidad con lo previsto en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, y en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Informe del Grupo de Trabajo permanente del Consejo de Consumo correspondiente al trámite de información pública, y certificado correspondiente, en el que se informa favorablemente el proyecto de Orden.
- Informe del Grupo de Trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social de 27 de febrero de 2024, en el que se pone de manifiesto que no se han formulado observaciones.
- Informe de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 3 de junio de 2024, en virtud de lo previsto en el artículo 11.5 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia y el artículo 19.3 g) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo atribuye esta competencia a la Dirección General de Economía.

Por su parte, en aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

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. Conforme a la nueva regulación, la distribución del proyecto normativo entre el resto de secretarías generales técnicas ya es únicamente necesaria en los procedimientos de aprobación de planes y programas.

Han sido omitidos los trámites de audiencia y de información pública recogidos en los artículos 133 de la LPAC y 26 de la Ley del Gobierno al considerarse que no resultan afectados los derechos e intereses legítimos de los posibles beneficiarios de las subvenciones, sino a lo más sus expectativas de derecho. Este mismo criterio fue sostenido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en un Informe de 22 de junio de 2012.

Cuarta-. Análisis del articulado

Analizaremos, a continuación, el contenido del Proyecto de Orden, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador*

en la elaboración normativa”, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

El **título** se identifica como “Proyecto de Orden”, de conformidad con la Directriz 6. No obstante, resulta inadecuado el uso de las mayúsculas.

El **Preámbulo** o parte expositiva carece de título como indica la Directriz 11, y responde, en líneas generales, a la Directriz 12 pues cumple la función de describir su contenido, indicando las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Señalar, no obstante, que la alusión realizada a la MAIN debe venir referida a la última versión de la misma.

Por otro lado, en relación con la tramitación de la norma, se dice que se ha recabado el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y los demás preceptivos según la normativa vigente, sin embargo, sería conveniente aludir a los concretos informes emitidos en el procedimiento de elaboración de la norma, de conformidad con lo previsto en la Directriz 13, según la cual *“En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales. Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.”*

Por otra parte, no se cita en este punto el cumplimiento del trámite de consulta pública, al que solo se alude al hablar del principio de transparencia. Sería aconsejable hacer mención también a dicho trámite en este apartado específico.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la LPAC.

Por lo que respecta a la justificación de la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”. Se entiende cumplida dicha justificación.

Seguidamente, se pone de manifiesto que la subvención que se instrumenta a través de este Proyecto de orden se encuentra recogida en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales aprobado mediante Orden 100/2024 de 18 de enero, y se hace mención igualmente en este apartado a la Orden 1270/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y a la Orden

1482/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que también se modifica la Orden 100/2024.

En este sentido, en relación con la reproducción del Objetivo 15 de la Orden 100/2024 de 18 de enero, es preciso traer a colación lo previsto en la Directriz 4, según la cual, *“No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).”*

Finalmente, en el último párrafo del preámbulo, se sugiere concretar que la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia se encuentra adscrita a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Analizaremos, seguidamente, la **parte dispositiva** de la norma, que se compone de veinticuatro artículos y dos disposiciones finales, haciendo referencia a aquellos preceptos que sean merecedores de alguna observación de índole jurídica o formal.

La Orden proyectada tiene por objeto, según su **artículo 1**, establecer *las bases reguladoras que han de regir la concesión de subvenciones a las entidades del Tercer Sector de Acción Social dedicadas a la atención residencial de las personas mayores, que presenten proyectos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 5*. Se plantea, por razones de seguridad jurídica, si no sería más conveniente describir el objeto de la norma en las mismas líneas en las que aparece definido el título de la misma (*establecer las bases reguladoras que han de regir la concesión de subvenciones*

a las entidades del Tercer Sector de Acción Social dedicadas a la atención residencial de las personas mayores, para proyectos que desarrollen el Programa “Navidad en Compañía) y no con una remisión a los requisitos de los proyectos recogidos en su artículo 5.

Más que nada porque este mismo artículo detalla, en su apartado segundo, el contenido del Programa “Navidad en Compañía”, en el marco del cual se desarrollarán esos proyectos, por lo que no parece lógico que no haga alusión al citado programa en el primer punto.

Por otra parte, se sugiere concretar que los centros residenciales estarán situados en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 3** regula las entidades beneficiarias, que serán las entidades del Tercer Sector de Acción Social que cumplan una serie de requisitos, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- “a) Estar legalmente constituida con, al menos, dos años de antelación a la fecha de la publicación de cada convocatoria en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

- b) Estar inscritas en el Registro de Asociaciones o Registro de Fundaciones, como entidad sin ánimo de lucro, así como estar inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social de la Comunidad de Madrid.

- c) Ser entidad del Tercer Sector de Acción Social definida en el artículo 2 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, que desarrolle su actividad de manera real y efectiva en el ámbito de la atención residencial de las personas mayores.

- d) Ser entidad del Tercer Sector de Acción Social titular de las estancias residenciales puestas a disposición de este programa. “

En relación con el requisito de la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social de la Comunidad de Madrid, el Informe de la Dirección General de Economía señalaba que el mismo podría ser contrario a lo establecido en el artículo 10.1 de la Ley 6/2022 de 29 de julio, de Mercado Abierto de la Comunidad de Madrid, sin embargo, tal como se argumenta en la MAIN, la inscripción de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social de la Comunidad de Madrid es indispensable para que dichas entidades presten sus servicios en el territorio de la Comunidad de Madrid, por lo que, dado que en el Programa “Navidad en Compañía” los centros residenciales deben estar situados en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se entiende justificada la exigencia de ese requisito.

En efecto, tal como se indica en el artículo 37.1 de la Ley 12/2022 de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid *“La consejería competente en materia de servicios sociales mantendrá un Registro de Entidades, Centros y Servicios de Atención Social que tendrá carácter público, a excepción de los datos considerados protegidos por la normativa vigente y dará a conocer los recursos de servicios sociales existentes en la Comunidad de Madrid y facilitará la información relativa a las entidades, centros y servicios de atención social que desarrollan sus actividades en nuestra región.”*

Por otro lado, se dice que estos requisitos *“deberán mantenerse hasta el momento de justificación de los gastos realizados”*, no obstante, en aras de una mayor seguridad jurídica, debería indicarse igualmente el momento a partir del cual las entidades deben reunir dichos requisitos, aun cuando parezca razonable entender que será en el momento de la solicitud de la subvención.

El **artículo 4** regula los requisitos que deben cumplir las personas mayores para participar en el Programa, siendo estos: a) ser personas mayores de 65 años; b) ser personas autónomas o dependientes de grado I; c) ser residentes en la Comunidad de Madrid.

Llama la atención que no se consigne específicamente en este apartado, como requisito adicional a los anteriores, que dichas personas se encuentran en una situación de soledad no deseada, tal como se expone en el Preámbulo de la norma que identifica como potenciales beneficiarios del Programa *a las personas mayores de 65 años, autónomos o con una dependencia moderada reconocida, residentes en la Comunidad de Madrid, siempre que se encuentren en una situación de soledad.*

En este sentido, el hecho de que en el punto b) del artículo 4.1 se indique que el requisito de ser personas autónomas o dependientes grado I se comprobará de oficio por el Servicio de coordinación de la red de atención a mayores en soledad de la Comunidad de Madrid (se advierte una errata “por el”), no hace presuponer necesariamente que estas personas se encuentren en una situación de soledad no deseada. Por ello, deberá hacerse constar expresamente en este apartado dicha circunstancia.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Desde una perspectiva formal, deberán eliminarse los espacios situados detrás de los números 1 y 2, y letras a), b) y c) de estos apartados. Damos por reproducida esta misma observación en relación con el resto de artículos del Proyecto de orden en los que se aprecia este mismo defecto.

El **artículo 5** regula las acciones subvencionables y el contenido de los proyectos.

Respecto de las acciones subvencionables, el apartado primero de este artículo dice que *“Las acciones subvencionables serán los proyectos contra la soledad en las personas*

mayores elaborados por las entidades solicitantes de la subvención, dirigidos a las personas descritas en el artículo 4, que cumplan los requisitos que se especifican en el apartado siguiente”.

Si bien es cierto que las acciones subvencionables son los proyectos contra la soledad en las personas mayores, la remisión realizada para su definición a los requisitos especificados en el siguiente apartado no se estima del todo adecuada, ya que ese apartado regula los requisitos de carácter formal que deben reunir los proyectos y su contenido, y no tanto el objeto de estos proyectos que es propiamente la acción subvencionada, esto es, el alojamiento con todo lo que ello implica (manutención y servicios accesorios, participación en actividades, asistencia profesionales del centro) en centros residenciales de la Comunidad de Madrid durante el periodo navideño, así como el transporte que permita el desplazamiento de su domicilio a esos centros. En consecuencia, se sugiere revisar la redacción dada a este primer apartado en consonancia con lo expuesto.

Por su parte, el apartado segundo dispone que los proyectos se plasmaran por escrito y detalla su contenido mínimo. Este documento adoptara la forma de una memoria según se extrae del artículo 14.2 letra c).

Dentro de los distintos apartados que describen el contenido mínimo del proyecto, destacamos, por su interés, lo dispuesto en la letra d) en relación con las estancias. De acuerdo con lo expuesto en el mismo, se entiende por estancia el uso de una habitación individual o compartida durante 24 horas y el uso de las zonas de convivencia, la manutención, la ropa de cama, mesa, aseo, el lavado, repasado y planchado de la ropa personal, la participación en las actividades grupales ofrecidas por el centro residencial y la asistencia que recibirán las personas favorecidas por parte del trabajador social y psicólogo de la residencia. Por lo tanto, si una estancia se corresponde con el

alojamiento durante un día/noche, la cobertura de todo el periodo navideño comprende 17 estancias.

En línea con lo anterior, se dice que cada entidad solicitante no podrá contemplar en su proyecto un número superior a 544 estancias, lo que se traduce en un número máximo de 32 plazas residenciales, ya que se dice que se entiende por plaza la disponibilidad de 17 estancias ($544/17= 32$).

Por otra parte, se indica en este mismo apartado que en el proyecto se señalaran el *número de estancias no financiadas con fondos públicos que las entidades destinan al proyecto*. Habida cuenta de que en el artículo 3 que regula los requisitos de las entidades beneficiarias no se hace constar expresamente que las plazas puestas a disposición del programa sean plazas no concertadas, se recomienda revisar la redacción de este inciso, y, en su caso, la del citado artículo 3, pues la interpretación conjunta de ambos preceptos induce a confusión acerca de la naturaleza de las plazas que pueden ser puestas a disposición del Programa.

En el **artículo 6**, relativo a la “Financiación”, se sugiere indicar que el importe destinado a estas subvenciones será el que se indique en la correspondiente convocatoria.

El **artículo 7** se ocupa de los gastos subvencionables, incluyendo los gastos totales de alojamiento y los gastos derivados del transporte. En relación con los primeros, dado que en el artículo 5, al referirse a las estancias, distingue entre el alojamiento y el uso de las zonas de convivencia, la manutención, la ropa de cama, mesa, aseo, el lavado, repasado y planchado de la ropa personal, la participación en las actividades grupales ofrecidas por el centro residencial y la asistencia que recibirán las personas favorecidas por parte del trabajador social y psicólogo de la residencia, pudiera parecer que al hablar

únicamente de “*gastos de alojamiento*” no se considerasen como gastos subvencionables todos aquellos gastos que, además del alojamiento, comprende la estancia de la persona en el centro residencial como parte de su estancia, lo que se advierte a los efectos oportunos.

El **artículo 9** titulado “Cuantía de la subvención y distribución del pago” regula, en efecto, las reglas de cálculo del importe de la subvención, pero no los criterios de distribución del pago, por lo que su cita en el título no se considera procedente.

En cuanto al precio de la plaza por día y número de estancias se dice que se fijara en la correspondiente convocatoria, si bien, para su cálculo, no se entiende la distinción que se realiza entre el importe de la plaza residencial calculado en la Subdirección General de Centros y Gestión de Plazas en el año 2021, o el importe de la plaza residencial calculado en la Subdirección General de Centros y Gestión de Plazas que se encuentre vigente en cada convocatoria, aplicando las variaciones del IPC, pues se considera que en ambos casos sería el vigente en el momento de la convocatoria, ya fuera el del año 2021 u otro dictado con posterioridad. Sería conveniente clarificar este extremo.

Por lo que respecta al importe de los gastos de transporte, se remite a las tarifas 1 y 2 del taxi aprobadas por el Ayuntamiento para cada anualidad. Actualmente están recogidas en la Resolución de 30 de noviembre de 2023 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación por la que se establecen las medidas oportunas para el debido control de la aplicación de las tarifas del servicio de taxi en el Área de Prestación Conjunta de Madrid, aplicables a partir del 1 de enero de 2024.

El **artículo 20** regula los criterios de valoración, distinguiéndose los siguientes:

- a) Número de plazas ofrecidas hasta un máximo de 32 plazas (1,25 por plaza hasta

un máximo de 40 puntos). Se excluyen de la valoración las entidades que ofrezcan menos de 2 plazas (34 estancias).

- b) Numero de áreas de servicios sociales de la Comunidad de Madrid donde se ofrecen plazas: hasta un máximo de 20 puntos en función de que sea en 4,3,2 o 1 áreas.
- c) Antigüedad de la entidad solicitante de la subvención: 0,5 puntos por año de antigüedad adicional hasta un máximo de 10 puntos.
- d) Valoración de la programación de actividades navideñas adicionales a las diez de ejecución obligatoria: 1 punto por actividad hasta un máximo de 20 puntos.
- e) Protocolo o programa contra la soledad: 10 puntos.

Únicamente señalar, en relación con el requisito de antigüedad como criterio de valoración, que el hecho de que una entidad tenga una mayor antigüedad no implica necesariamente una mayor experiencia en el sector, pues pudiera darse el caso que no hubiera desarrollado desde el principio su actividad en el ámbito residencial de las personas mayores. En este sentido, si lo que se quiere premiar es la mayor antigüedad en este ámbito de actuación sería aconsejable vincular la antigüedad al concreto ámbito de atención residencial de las personas mayores.

El **artículo 14** regula las solicitudes y la documentación a presentar. En relación con el punto 4º de la letra a) del apartado segundo, sería más correcto decir que la entidad solicitante es entidad del Tercer Sector de Acción Social, y no que es una asociación o fundación, puesto que el artículo 2 de la Ley 43/2015 de 9 de octubre, comprende también a las federaciones.

Por otra parte, en relación con la declaración responsable habrá que tener en cuenta las previsiones del artículo 69.1 de la LPAC, y lo establecido en el artículo 23.4 de la LGS, de carácter básico, según el cual *“A efectos de lo dispuesto en los apartados anteriores, la normativa reguladora de la subvención podrá admitir la sustitución de la presentación de determinados documentos por una declaración responsable del solicitante. En este caso, con anterioridad a la propuesta de resolución de concesión de la subvención se deberá requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la citada declaración, en un plazo no superior a 15 días”*.

Además, desde el punto de vista sistemático, se considera que sería más adecuado que el punto 5º se identificara como letra d) del artículo 2, junto con el resto de documentación que debe presentar la entidad solicitante.

El **artículo 16** regula la instrucción del procedimiento, siendo la forma de concesión de las subvenciones la del procedimiento de concurrencia competitiva, actuando como instructor del procedimiento la Dirección General con competencia en materia de atención social a las personas mayores, a través de la Subdirección general con competencias en la gestión de centros residenciales. A la vista de lo previsto en el artículo 19.1 en relación con el órgano competente para la resolución del procedimiento de concesión, se estima adecuada esta regla de competencia en la medida en que la instrucción y la resolución del procedimiento se realizan por órganos diferentes, siendo ello una garantía para el administrado.

El **artículo 17** regula la Comisión de Valoración, órgano colegiado encargado de realizar la valoración. Se observa que el Presidente de esta comisión de valoración será el titular de la subdirección general con competencias en la gestión de centros residenciales o persona en quien este delegue, no obstante, dado que la instrucción del

procedimiento también recae sobre esta misma subdirección, se corre el riesgo de que esta circunstancia ponga en duda la imparcialidad de este órgano de valoración. En este sentido, sería deseable garantizar la independencia de este órgano desligando de su composición a toda persona que haya podido tener acceso al expediente en la fase de instrucción.

El **artículo 18** se ocupa de la “Propuesta de Resolución”, siendo su contenido acorde con lo previsto en el artículo 6.3 del Decreto 76/1993 de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas. No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en ese precepto, podría ser conveniente matizar que el plazo de diez días es de días naturales.

El **artículo 20**, en relación con el plazo de justificación de la subvención, establece en su apartado tercero que *“La justificación se ajustara a las instrucciones que, a tal efecto, facilite la dirección general con competencias relativas a la atención social a las personas mayores”*. Sin embargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LSCM, las bases reguladoras contendrán la forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención, por lo que, con independencia de que dicha información pueda completarse con lo previsto en cada convocatoria, no se considera oportuno relegar las normas de justificación a lo que dictaminen unas meras instrucciones.

Los **artículos 21 y 22** regulan los medios de justificación de la subvención y de los gastos, apreciándose que el contenido del apartado tercero del artículo 21 es prácticamente idéntico al del apartado 4 del artículo 22. Por lo tanto, se recomienda su integración.

El **artículo 23** relativo al “Control, seguimiento e incumplimiento”, se refiere, en su

apartado cuarto a la obligación de reintegro. Dado el carácter básico que en esta materia tiene el artículo 37 de la LGS, su cita deberá preceder a la del artículo 11.1 de la LSCM.

El **artículo 24** contiene la cláusula de protección de datos redactada conforme a las recomendaciones realizadas por el Delegado de Protección de Datos de la Consejería. No obstante, desde el punto de vista formal, se sugiere reformular el apartado primero del siguiente modo *“Los datos personales facilitados por las entidades beneficiarias se integrarán en el tratamiento de datos personales “SUBVENCIONES”, sin perjuicio de los deberes y obligaciones que asumen tales entidades, en su condición de responsables de los tratamientos de datos personales que deben realizar como consecuencia de las actividades para las que se solicita esta subvención”*.

Finalmente, se advierte que no se regulan las medidas de difusión que debe adoptar el beneficiario para dar la adecuada publicidad al carácter público de la financiación del programa, actividad, inversión o actuación de cualquier tipo que sea objeto de subvención de conformidad con lo previsto en el artículo 18.4 de la LGS, de carácter básico. Se insta a su incorporación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo que se refiere a la parte final, en relación con la **disposición final primera**, se habilita al titular de la Dirección General competente en materia de atención a las personas mayores para dictar las instrucciones de servicio que sean necesarias.

En cuanto a la **disposición final segunda**, se contempla la entrada en vigor de las bases el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Desde un punto de vista formal, procede señalar que en ambos casos, el título de la

disposición final deberá escribirse a continuación de su cita (ejemplo: Disposición final primera. *Habilitación*).

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

CONCLUSIÓN

El proyecto de «Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Entidades del Tercer Sector de Acción Social para proyectos que desarrollen el Programa “Navidad en Compañía”, dentro del marco de actuaciones contra la soledad en las personas mayores, merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de las consideraciones esenciales, y demás observaciones efectuadas en el presente Dictamen.

No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA JEFE DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES**

Fdo. Mercedes González Merino

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