

S.J. 222/2025

INFC: 2025/1232

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 sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de centros y servicios, para la atención social especializada a personas con enfermedad mental grave y duradera.**

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- 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 de la Directora General de Atención a Personas con Discapacidad, 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 sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de centros y servicios, para la atención social especializada a personas con enfermedad mental grave y duradera.

- Memoria para la consulta pública, firmada por el Viceconsejero de Presidencia y Administración Local y por la Directora General de Atención a Personas con Discapacidad.
- Certificado de la Jefa de Área de Información y Administración Digital (Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) de 30 de enero de 2025, relativo a las alegaciones recibidas en la consulta pública.
- Escritos de alegaciones presentados en dicho trámite.
- Informe del Grupo de Trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social correspondiente al trámite de información pública, en el que se comunica que se ha recibido respuesta de CEIM, manifestando que no realizan observaciones y que no se ha recibido aportación ni respuesta de CCOO ni de UGT-Madrid.
- Dos borradores del texto reglamentario sujeto a informe.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por la Directora General de Atención a Personas con Discapacidad en fechas 20 de marzo y 7 de mayo de 2025.

- Informe de la Directora General de la Mujer, de 27 de marzo de 2025, de impacto por razón de género.
- Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 21 de marzo de 2025, de impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 31 de marzo de 2025.
- Informe de la Dirección General del Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 21 de marzo de 2025.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 11 de abril de 2025.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 26 de marzo de 2025.
- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 24 de marzo de 2025.
- Orden 174/2025, de 6 de febrero, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2025 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

- Orden 668/2025, de 26 de marzo, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 174/2025, de 6 de febrero, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2025 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 20 de mayo de 2025.

Segundo- Con fecha 3 de junio de 2025 tiene entrada en el registro de este Servicio Jurídico nueva documentación en relación con el proyecto de bases reguladoras identificado en el encabezamiento de este informe, a saber:

- Informe del Consejo de Consumo, en el que se pone de manifiesto que la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, reunida telemáticamente el día 28 de mayo de 2025, informa favorablemente 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 sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de centros y servicios, para la atención social especializada a personas con enfermedad mental grave y duradera, firmado por la Secretaria del Consejo de Consumo el 28 de mayo de 2025, con el visto bueno de la Presidenta.
- Certificado expedido por la Secretaria del Consejo de Consumo sobre el acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, en la sesión celebrada el día 28 de mayo de 2025.

- Observaciones del experto en Consejo de Consumo en la Comunidad de Madrid, si bien este documento no se encuentra firmado.
- Observaciones de CCOO.
- Nuevo borrador del texto reglamentario sometido a informe.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por la Directora General de Atención a Personas con Discapacidad el 2 de junio de 2025.

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 entidades privadas sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de plazas ocupadas en centros y servicios, para la atención social especializada de personas con enfermedad mental grave y duradera, cuyo ámbito de actuación sea la Comunidad de Madrid.

El borrador consta de una parte expositiva y otra dispositiva que cuenta con treinta artículos, una disposición derogatoria única 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 los artículos 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, personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención». Asimismo, en su artículo 26.2 se establece que, en el ejercicio de las competencias indicadas anteriormente, corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva.

Por su parte, la Ley 12/2022 de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (Ley 12/2022 en lo sucesivo), define en su artículo 7 las funciones del sistema público de servicios sociales y señala entre ellas favorecer la integración social, la igualdad de oportunidades, la autonomía personal, la convivencia familiar, la participación social y el bienestar social de todas las personas, familias y grupos,

mediante una función promotora, preventiva, protectora y de atención frente a las necesidades sociales originadas por situaciones de vulnerabilidad, exclusión, desprotección, desamparo, dependencia, urgencia o emergencia social.

La misma norma prevé que *“La actividad privada en el ámbito de los servicios sociales podrá corresponder a personas físicas o jurídicas, sin ánimo de lucro o de carácter mercantil, que cumplan los requisitos establecidos en esta ley”* y establece que *“Las bases reguladoras de subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas para la realización de acciones en el ámbito de los servicios sociales, establecerán las condiciones para lograr una coordinación efectiva con la actuación del Sistema Público de Servicios Sociales, con el fin de potenciar la eficacia en el empleo de los fondos públicos”*.

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 orden 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 a Personas con Discapacidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 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 (Decreto 241/2023), según el cual *“Corresponden a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad las competencias relativas a la atención social especializada a personas con discapacidad y enfermedad mental, así como la atención temprana y, en particular, las siguientes:*

5. La planificación de necesidades, coordinación y seguimiento de los recursos que conforman la Red Pública de atención social especializada a personas con discapacidad y la Red Pública de atención social especializada a personas con enfermedad mental, así como la gestión de ambas redes

8. El diseño, implantación y desarrollo de programas, actuaciones y servicios que favorezcan la inclusión social y promuevan la autonomía personal y la vida independiente de las personas con discapacidad o enfermedad mental.”

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 174/2025, de 6 de febrero, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2025 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante Orden 174/2025), y de la Orden 668/2025, de 26 de marzo, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 174/2025.

Pues bien, dentro del Objetivo 11 de la Orden 174/2025 esta última se contemplan 0/2024, con el número 1, las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, en concepto de mantenimiento de centros y servicios, para la atención social especializada a personas con enfermedad mental grave y duradera, con el objetivo específico de colaborar en determinados gastos que se ocasionen a las entidades con motivo del mantenimiento y funcionamiento de plazas en centros y el desarrollo de los servicios de información y orientación y de convivencia familiar y social para la atención social especializada en personas con enfermedad mental grave y duradera.

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 de la Directora General de Atención a Personas con Discapacidad, por la que se aprueba la apertura del trámite de consulta pública, el Certificado de la Jefa del Área de Información y Administración Digital 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 suscritas por la Directora General de Atención a Personas con Discapacidad en fechas 20 de marzo, 7 de mayo y 3 de junio de 2025.

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 y sobre la competencia; 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 elaboración 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».

En el caso que nos ocupa, se ha incluido la referencia a todos los trámites realizados a lo largo del procedimiento, siendo el último de los tramites contemplados la emisión del Informe Consejo de Consumo, en el que se da cuenta de lo acordado en la reunión de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, celebrada telemáticamente el día 28 de mayo de 2025.

Dado que este informe fue firmado por la Secretaria del Consejo de Consumo con el visto bueno de la Presidenta el 28 de mayo de 2025, siendo esta fecha posterior a la emisión del Informe de legalidad por parte de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, se indica en la MAIN que, dado que los cambios introducidos en el proyecto de orden a propuesta de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo consistieron en corrección de erratas o cambios en la redacción para una mejor comprensión del texto, no se considera necesario retrotraer la tramitación.

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 7.1 de la Orden 174/2025, en relación con los indicadores de carácter general, así como lo contemplado en el apartado 7.2 letra ae) respecto de los indicadores de carácter específico.

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 General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), 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), 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), 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), 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 la Mujer 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 Consejo de Consumo, solicitado de conformidad con lo dispuesto en el 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 Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid.

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.

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.

Seguidamente, 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. Se advierte una errata en la cita de esta disposición normativa, la cual deberá ser objeto de corrección.

También se indica 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 para 2025 aprobado mediante Orden 174/2025, modificada por la Orden 668/2025 de 26 de marzo.

Por otro lado, en relación con la tramitación de la norma, se menciona el trámite de consulta pública y que se han recabado los informes de impacto, el informe de la

Abogacía General de la Comunidad de Madrid, así como “aquellos otros necesarios para garantizar la legalidad del texto”.

De acuerdo con la Directriz 13 *“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.”* (el subrayado es añadido)-

Podría ser conveniente, en consecuencia, citar expresamente esos otros informes que han sido emitidos en el proceso de tramitación de la norma para garantizar su legalidad.

Finalmente, desde una perspectiva formal, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- En relación con el contenido de los párrafos primero y segundo de la parte expositiva, se advierte que viene a reproducir lo establecido en dos preceptos de la Ley 12/2022, por lo que se sugiere su reformulación, en consonancia con 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).”*

- En el párrafo sexto se ha omitido el pronombre relativo femenino “*que*” en la frase “*las que mejor conocen sus necesidades*”, por lo que deberá incorporarse para que esta tenga sentido.

- El párrafo noveno finaliza con dos puntos seguidos, en lugar de con punto y final.

- En el párrafo undécimo, la primera letra de la palabra “*Fomentar*” debe escribirse en minúscula al situarse detrás de una coma.

- En el párrafo decimotercero debe actualizarse la fecha de la MAIN, pues la última memoria firmada no es la de 7 de mayo de 2025, sino la de 2 de junio de 2025.

- En el párrafo decimoquinto la cita de la Ley 2/1995 de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid deberá adecuarse a lo previsto en la Directriz 80, al ser la tercera cita que contiene la parte expositiva de esta disposición normativa.

Analizaremos, seguidamente, la **parte dispositiva** de la norma, que se compone de treinta artículos, una disposición derogatoria única 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 entidades privadas sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de plazas ocupadas en centros y servicios, para la atención social especializada de personas con enfermedad mental grave y duradera, cuyo ámbito de actuación sea la Comunidad de Madrid.*

A continuación, el apartado segundo de este mismo artículo precisa que, a efectos de estas subvenciones, se entiende por enfermedad mental grave y duradera exclusivamente la esquizofrenia, el trastorno bipolar, los trastornos graves de personalidad y otros trastornos psicóticos, e indica que *“Se excluyen las actuaciones en el área de atención al Alzheimer, así como cualquier otro servicio cuyo objeto esté incluido en contratos suscritos por las entidades solicitantes con la consejería competente en materia de servicios sociales.”* (el subrayado es nuestro).

Acerca de esta última previsión, habida cuenta que el artículo 3 de esta misma norma, en su apartado segundo, define el servicio como la “prestación de carácter especializado realizada por una entidad de servicios sociales, consistente en la utilización de medios o acciones, organizados técnica y funcionalmente y que no precisan estar vinculados de modo necesario a una infraestructura material”, sería preciso aclarar si cuando se excluye del ámbito de aplicación de la norma a *“cualquier otro servicio cuyo objeto esté incluido en contratos suscritos por las entidades solicitantes con la consejería competente en materia de servicios sociales”* ello implica que se excluyen los servicios que se presten por estas entidades a personas con esquizofrenia, el trastorno bipolar, los trastornos graves de personalidad y otros trastornos psicóticos en virtud de contratos suscritos con la consejería de servicios sociales, en consonancia con lo previsto en el artículo 6.1, o, dado que este artículo tiene por objeto precisar que se entiende por enfermedad mental grave y duradera, y deja fuera las actuaciones en el área de atención al Alzheimer, la alusión a esos *“otros servicios”* vendría referida a otro tipo de enfermedades de carácter mental no incluidas en el ámbito de aplicación de la norma.

En caso de que la interpretación procedente sea la primera, parece más adecuado, desde un punto de vista sistemático, que dicha previsión se contenga en un párrafo diferenciado dentro del propio artículo 1, pues el objeto del apartado segundo es definir qué se entiende por enfermedad mental grave y duradera a efectos de la aplicación de la norma.

Por otra parte, respecto de la definición de enfermedad mental grave y duradera contenida en esta disposición, cabe significar que no se contemplan algunos de los trastornos previstos en el artículo 6 del Decreto 112/1997 de 2 de octubre, por el que se establece el Régimen Jurídico Básico del Servicio Público de Atención Social, Rehabilitación Psicosocial y Soporte Comunitario de Personas afectadas de enfermedades mentales graves y crónicas, en diferentes centros de servicios sociales especializados, que reconoce como personas beneficiarias de estos servicios a las personas que sufren enfermedades o trastornos mentales graves y crónicos tales como esquizofrenias, trastornos maniacodepresivos, trastornos depresivos graves, trastornos paranoides y otras psicosis. En concreto, no se incluyen los trastornos maniacodepresivos, depresivos graves y paranoides.

Por ello, en aras de garantizar el respeto al principio de igualdad y no discriminación, sería deseable motivar en la MAIN dicha decisión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 2** determina el régimen jurídico aplicable a estas subvenciones. Únicamente señalar, como mera observación formal, que la cita de la última norma, esto es, del Real Decreto 887/2006 de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debe ir precedida de i griega (“y”).

El **artículo 3** contiene la definición de centro y servicio, a efectos de estas bases reguladoras.

El **artículo 4** regula las actividades y los gastos subvencionables, en línea con lo previsto con carácter general en el artículo 31 de la LGS.

Así, se consideran gastos subvencionables los gastos de personal y demás gastos corrientes que originen las entidades beneficiarias, en el año correspondiente a cada convocatoria, con las siguientes finalidades: a) Mantenimiento de plazas ocupadas en centros de día y otros centros de atención diurna; b) Mantenimiento de servicios de información y orientación; c) Mantenimiento de servicios de convivencia familiar y social.

Respecto de los gastos de personal derivados de los servicios, se indica que *con cargo a los gastos de personal se subvencionarán las categorías profesionales de psicólogo, trabajador social, licenciado en derecho y personal administrativo*, mientras que en los servicios de convivencia familiar y social se priorizarán además otros perfiles tales como *monitor, educador, encargado o profesor de taller*. A fin de entender el propósito de esta diferenciación en el cómputo de los gastos de personal se estima conveniente describir, si quiera brevemente, en qué consisten los servicios de información y orientación, y los servicios de convivencia familiar y social.

Por otra parte, en consonancia con lo establecido en el artículo 31.7 de la LGS, se admiten como gastos subvencionables los gastos de asesoría jurídica o financiera y los de administración, siempre que estén directamente relacionados con la actividad subvencionable y sean indispensables para la adecuada ejecución de la misma.

Respecto del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), si bien la norma se remite a lo previsto en la LGS, por razones de seguridad jurídica podría hacerse constar expresamente que no tendrá la consideración de gasto subvencionable cuando sea susceptible de recuperación o compensación por el beneficiario de la subvención.

Finalmente, como observación de índole formal, se advierte una errata en el párrafo quinto cuando se mencionan las “retribuciones de gerente”, en lugar “del gerente,

coordinadores y directores de la entidad”. Además, se aprecia en este artículo un uso excesivo de las mayúsculas, el cual deberá adecuarse a las normas ortográficas dictadas por la Real Academia Española, y restringirse lo máximo posible, conforme a lo previsto en la Directriz 102.

El **artículo 5** regula los requisitos de las entidades solicitantes, esto es, de las entidades sin fin de lucro que podrán ser beneficiarias de la subvención.

En primer lugar, dado que el párrafo primero de este artículo sirve de introducción a la enumeración de requisitos que se relacionan seguidamente con las letras a) a j), deberá finalizar con dos puntos (:), y no con punto y final.

En lo que concierne a los requisitos de las entidades beneficiarias, como punto de partida se requiere que sean entidades sin fin de lucro y que se encuentren inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social de la Comunidad de Madrid, en el sector de atención a personas con discapacidad y tipología para el que se solicita la subvención, a fecha 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al de la correspondiente convocatoria.

Sin embargo, no se establece la obligación de estas entidades de contar con la correspondiente autorización administrativa o comunicación previa en el sector de atención y tipología para el que solicita la presente subvención, de conformidad con lo previsto en el capítulo III del Título IV de la Ley 12/2022, por lo que debiera preverse.

Esta consideración tiene carácter esencial

Por su parte, la letra f) requiere que las entidades cuenten con los *medios materiales y personales necesarios para el funcionamiento del centro o servicio*. Por lo que respecta a los

medios personales se precisa que las entidades deberán contar con al menos un 30% de los trabajadores adscritos a los centros o servicios bajo cualquier modalidad de contratación a 1 de enero del año en el que se solicite la subvención. No se precisa, sin embargo, cuales son los concretos medios materiales que debe disponer la entidad, aspecto que debería igualmente ser objeto de regulación.

Por otro lado, la letra h) dispone que *“En el caso de solicitud de subvención para mantenimiento de plazas en centros, los usuarios de dichas plazas no podrán ser beneficiarios de prestación económica vinculada al servicio ni de plaza pública en recursos de la Red de atención social por la consejería competente en materia de servicios sociales”*. Sin embargo, lo cierto es que esto no es un requisito como tal que debe cumplir la entidad beneficiaria, sino más bien una previsión ligada a la concurrencia y compatibilidad de estas subvenciones con otras ayudas, ingresos o recursos, y precisamente los artículos 22 y 23 se encargan de regular esta materia. Es más, el artículo 24, en su apartado segundo, ya contempla que no se concederá subvención para mantenimiento de plazas de los centros cuando estén ocupadas por personas que tengan reconocida la situación de dependencia y su modalidad de atención en su programa individual sea una prestación económica para cuidados en el entorno familiar o una prestación económica vinculada al servicio.

Se sugiere, por lo tanto, suprimir esta cautela del artículo 5, habida cuenta que su contenido no guarda coherencia con la finalidad del precepto - determinar los requisitos de las entidades solicitantes de la subvención-, y que dicha reserva ya se encuentra contenida en el artículo 23.

Asimismo, se contienen los requisitos relativos a no tener deudas en periodo ejecutivo de pago con la Comunidad de Madrid, con la Agencia Estatal de Administración Tributaria ni con la Tesorería General de la Seguridad Social, el requisito de estar dado

de alta en el Impuesto de Actividades Económicas, no estar incurso en causas de prohibición para obtener la condición de entidad beneficiaria, cumplir con las obligaciones en materia de protección de datos y en caso de entidades subvencionadas en una convocatoria anterior haber justificado en tiempo y forma la subvención.

Por último, el apartado segundo normaliza la comprobación de oficio de los requisitos contemplados en las letras b) y c), referentes a la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Atención Social de la Comunidad de Madrid, y al requisito de no tener deudas con la Comunidad de Madrid, así como en las letras d) y e), si no hay oposición, en el caso del requisito de hallarse al corriente de las obligaciones frente a la Seguridad Social y del alta en el IAE, y en caso de consentimiento expreso para la consulta de los datos tributarios.

No obstante, dado que el artículo 6 es el que regula la documentación acreditativa de los requisitos de las entidades solicitantes, se considera más adecuado que esta regulación se sitúe en el citado artículo, cuyo apartado segundo ya se refiere a la documentación que habrán de presentar las entidades en caso de manifestar su oposición a la comprobación de oficio del requisito de hallarse al corriente de las obligaciones frente a la Seguridad Social y del alta en el IAE, o en caso de no prestar su consentimiento expreso a la consulta de los datos tributarios.

El **artículo 6** bajo la rúbrica “*Solicitudes y documentación a presentar*”, establece que las entidades cumplimentaran una única solicitud para un máximo de dos actividades subvencionables, ya sean servicios o centros, no pudiendo solicitarse la subvención para actividades ya concertadas con la consejería competente en materia de servicios sociales.

Seguidamente se enumera la documentación que las entidades solicitantes deberán presentar junto con su solicitud, sin nada que objetar en cuanto a su contenido, si bien, si procede realizar una serie de observaciones a título formal:

- En primer lugar, se observa que la tipografía utilizada en las letras que sirven para la enumeración de los distintos ítems no es la misma que la utilizada en el resto del texto normativo.

- En segundo lugar, en la letra f) del artículo 6.1 la frase “*de la entidad*” se encuentra repetida.

- En tercer lugar, mientras en las letras b), c), d), e), g) y j) del artículo 6.1, la acreditación de los requisitos se remite al modelo establecido en la correspondiente convocatoria, en la letra i) se remite al modelo de anexo establecido en la correspondiente convocatoria, por lo que se recomienda unificar la regulación.

- Finalmente, en el apartado segundo, debe sustituirse la referencia a “*las obligaciones con Seguridad Social*” por la de “*las obligaciones con la Seguridad Social*”, así como completar la referencia realizada en la letra a) a la “*Agencia Tributaria*” por la de “*Agencia Estatal de Administración Tributaria*”.

El **artículo 7** regula la forma y plazo de presentación de las solicitudes. Se establece un plazo de quince días hábiles para presentar la documentación, a partir del día siguiente al de la publicación del extracto de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, siendo ello conforme con lo previsto en el artículo 30 de la LPAC en relación con el artículo 23.2 de la LGS.

Como consideración formal, la cita de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, deberá ser

completa de conformidad con la Directriz 80, por ser la primera vez que se menciona en el texto normativo.

El **artículo 8** contempla la publicidad de las convocatorias que tendrá lugar, por conducto de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, mediante un extracto de las mismas en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Esta opción, aun no carente de cobertura legal, limita en cierto modo la publicidad, por lo que se considera pertinente la previsión contenida en el apartado segundo, según la cual, el texto íntegro de la convocatoria se publicará en el Sistema Nacional de Publicación de Subvenciones, una vez publicado el extracto.

Respecto de la posibilidad de que el texto íntegro de la convocatoria pueda también ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, debería regularse con mayor concreción, pues al utilizar el futuro simple del verbo poder (“*podrá publicarse*”) parece que deja al arbitrio de la Administración que se produzca o no dicha publicación íntegra del texto de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, lo que puede generar cierta inseguridad jurídica.

El **artículo 9** regula el procedimiento de concesión de las subvenciones que será a través del procedimiento de concurrencia competitiva, actuando como instructor del procedimiento la dirección general con competencia en materia de atención a personas con discapacidad, siendo ello coherente con las competencias que le son reconocidas en el artículo 11 del Decreto 241/2023.

El **artículo 10** se ocupa de la “*Instrucción del procedimiento*” regulando el trámite de subsanación de la solicitud en aquellos casos en los que la misma sea defectuosa o se encuentre incompleta, contemplando un plazo de diez días en consonancia con lo

previsto en el artículo 23.5 de la LGS, plazo que será improrrogable. En caso de que no se subsane la solicitud, la norma se remite a lo previsto en el artículo 21 de la LPAC, siendo ello correcto

A tal respecto cabe señalar que los diez días serán días hábiles, de conformidad con lo previsto en el artículo 30.2 de la LPAC, razón por la que se sugiere que así se haga constar expresamente, tal como se hace en el artículo 15 en relación con la propuesta de resolución.

Por lo demás, apuntar que la palabra “Resolución” debe iniciar con minúscula.

El **artículo 11** se titula “*Criterios de valoración*”, sin embargo, lo cierto es que dichos criterios de valoración se encuentran realmente recogidos en el artículo 12 que contiene los parámetros para la aplicación del baremo de puntuación, mientras que este artículo 11 se centra en regular la tramitación de las solicitudes que tendrá lugar hasta agotar los créditos disponibles para cada convocatoria, y los criterios de prioridad en la concesión de las subvenciones, por puntuación y según el orden de prioridad establecido en caso de empate en dicha puntuación.

Se recomienda, por consiguiente, reformular la denominación del artículo en consonancia con su verdadero contenido.

El **artículo 12** se compone de tres apartados, cada uno de los cuales regula el baremo aplicable a las solicitudes relativas al mantenimiento de plazas en centros, al mantenimiento de servicios de información y orientación, y al mantenimiento de servicios de convivencia familiar y social.

Dentro del primero de ellos se diferencia entre: a) Tipo de recurso para el que se solicita

la subvención (máximo 4 puntos); b) Personal del centro (máximo 10 puntos); c) Antigüedad en la prestación del servicio (máximo 5 puntos); d) Grado de adecuación del programa de intervención social del centro a los objetivos de la consejería o complementariedad con la Red pública de recursos (máximo 10 puntos); y e) Aportación económica de los usuarios (máximo 4 puntos).

Seguidamente, se establece un tope máximo de puntuación de 33 puntos y un tope mínimo de menos de 10 puntos.

Dentro de las solicitudes referentes al mantenimiento de servicios de información y orientación, se distingue entre: a) Tipología de la entidad (máximo 10 puntos); b) Personal dedicado al servicio (máximo 10 puntos); c) Objetivos (máximo 10 puntos); d) Antigüedad (máximo 5 puntos); y e) Horas de apertura del servicio (máximo 6 puntos).

Por lo que se refiere a la tipología de la entidad, siendo la puntuación máxima que se puede alcanzar en este criterio de valoración de 10 puntos, cabe significar que únicamente las federaciones y uniones de asociaciones podrán alcanzar esta puntuación máxima, no así las asociaciones cuyo máximo será de 6 puntos si cuentan con más 151 socios, y tampoco el resto de entidades que solo pueden obtener por este concepto a 1 punto.

Sin perjuicio de la discrecionalidad de la Administración para fijar aquellos criterios que considere oportunos, en la medida en que dichos criterios han de tener carácter objetivo, sería conveniente justificar en el expediente los motivos objetivos que llevan a establecer dicha diferenciación de puntos según la tipología de la entidad que solicita la subvención, pues mientras en el resto de criterios todas las entidades se encuentran en situación de igualdad, pudiendo optar al máximo de puntuación establecido si concurren los requisitos necesarios para ello, no sucede lo mismo en este criterio concreto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, la puntuación máxima será de 41 puntos para federaciones y uniones de asociaciones, 37 puntos para las asociaciones y 32 para el resto de entidades, y la puntuación mínima de 26 para federaciones y uniones de asociaciones, y de menos de 22 para las asociaciones y el resto de entidades.

Dado que la puntuación por tipología, como hemos visto, difiere por la tipología de las asociaciones u otro tipo de entidades, razón por la que se establece una puntuación máxima distinta, no se entiende porque la puntuación mínima es la misma. Por ello, sería deseable aclarar este extremo.

Además, la premisa relativa a la puntuación máxima y mínima, en la medida en que viene referida a la totalidad del apartado segundo del artículo 12, debería figurar en un párrafo diferenciado al que regula el criterio relativo a las horas de funcionamiento del servicio.

Por último, dentro de las solicitudes referentes al mantenimiento de servicios de convivencia familiar y social, se distingue entre: a) Tipología de la entidad (máximo 5 puntos); b) Personal dedicado al servicio (máximo 10 puntos); c) Objetivos (máximo 10 puntos); d) Antigüedad (máximo 5 puntos); e) Horas de apertura del servicio (máximo 6 puntos); y f) Número de personas atendidas el año anterior a la convocatoria (máximo 5 puntos).

Damos por reproducida la observación realizada en relación con el apartado precedente acerca del criterio de valoración relativo a la tipología de la entidad solicitante de la subvención.

Por lo demás, la puntuación máxima será de 41 puntos para las asociaciones y 37 para el resto de entidades, y la puntuación mínima de 22 para las asociaciones y el resto de entidades. Reiteramos igualmente la observación realizada en el apartado precedente respecto de este extremo.

Finalmente se han observado dos erratas que deberán ser objeto de corrección. Así, en el artículo 12.1 letra b) punto 2º sobra un espacio en la palabra “trabajadores” (*trabajadores*), y en el artículo 12.3 letra b) punto 2º sobra un guion en esa misma palabra (*trabajado-res*). Y se conmina igualmente a adecuar el uso de las mayúsculas a lo previsto en la Directriz 102.

El **artículo 13** establece la cuantía subvencionable, la cual se calculará en base al coste de la actuación, al que se le aplicaran los porcentajes previstos en este mismo artículo en función de la puntuación obtenida aplicando el baremo. Deberá corregirse la remisión realizada al artículo 14, pues el citado baremo se contiene en el artículo 12.

Sentado lo anterior, el apartado segundo precisa que *“El importe a conceder será la menor de estas tres cuantías: a) El importe resultante de la aplicación de los porcentajes del apartado anterior; b) El importe solicitado; c) La cuantía máxima a conceder según la tipología de acción para la que se solicite la subvención, que se establecerá en cada convocatoria.”*

A tal respecto, convendría clarificar si el importe solicitado es el importe correspondiente al coste de la actuación al que se refiere este artículo 13 en su apartado primero, ya que, más allá de la previsión del artículo 4 en relación con los gastos subvencionables, las presentes normas reguladoras no prevén expresamente que en la solicitud las entidades deban fijar el importe solicitado.

En otro orden de cosas, el apartado quinto dispone que si una vez aplicada la puntuación obtenida, no existiera crédito suficiente y adecuado, *“deberá aplicarse un coeficiente*

reductor, prorrateándose proporcionalmente la cuantía a conceder a cada una de las entidades que cumplen los requisitos, cuyo total no podrá superar el crédito de la correspondiente convocatoria”.

Parece, por lo tanto, que todas las entidades que cumplan los requisitos resultarían beneficiarias de la subvención, aunque lo sea por un importe inferior al que inicialmente les correspondería aplicando los criterios de puntuación, porcentaje y la regla del artículo 13.2. Sin embargo, esto no es lo que parece deducirse del artículo 11.1, del que parece desprenderse que las solicitudes se atenderán hasta agotar los créditos disponibles para la correspondiente convocatoria. Se conmina a aclarar esta cuestión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 14** regula la “*Comisión de Valoración*”, órgano encargado de realizar la evaluación de las actuaciones, previa instrucción de los expedientes por las correspondientes unidades.

De acuerdo con el artículo 9, la instrucción de los expedientes corresponde a la Dirección General con competencias en materia de atención a las personas con discapacidad, con lo que podría indicarse que esas unidades administrativas se encontraran adscritas a dicho centro directivo.

Por otra parte, cabe recordar que, a dicha Comisión de Valoración, por su carácter de órgano colegiado, le serán aplicables las reglas de funcionamiento establecidas en los artículos 15 a 18 de la LRJSP.

Finalmente, se advierte que la tipografía utilizada en las letras que sirven para la enumeración de los distintos miembros que componen la Comisión de Valoración no es la misma que la utilizada en el resto del texto normativo.

El **artículo 15** se ocupa de la “*Propuesta de resolución*” y el **artículo 16** regula la “*Resolución, notificación a los interesados y recursos*”. En ambos preceptos se alude a la “resolución de concesión y denegación”, sin embargo, como dichos pronunciamientos no se producen conjuntamente, sino que son excluyentes, se sugiere sustituir dicha referencia por la de “resolución de concesión o denegación”.

Por otra parte, se recomienda igualmente reemplazar la referencia a las “ayudas” contenida en los párrafos primero y quinto del artículo 16, por la de “subvenciones”, toda vez que se trata de dos conceptos distintos.

En efecto, tradicionalmente se ha entendido que la ayuda es la disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas por razón del estado, situación o hecho en que se encuentre o soporte, mientras que la subvención sería toda atribución patrimonial gratuita a favor de personas físicas o jurídicas destinada al fomento de una determinada actividad o comportamiento de interés público o social.

En este sentido, el artículo 75 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (LHCM en adelante), señala:

“1. Las ayudas públicas que se concedan con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad lo serán con arreglo a criterios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión.

2. Se regulará mediante Ley el régimen económico-financiero de las subvenciones públicas estableciendo en todo caso su sometimiento a los criterios especificados en el párrafo anterior y determinando las obligaciones de los distintos sujetos partícipes, su régimen de control y de las infracciones y sanciones administrativas.

3. Para las restantes ayudas públicas les será de aplicación lo establecido en su correspondiente legislación específica y supletoriamente el régimen económico-financiero que se establezca para las subvenciones.

4. Las ayudas públicas de carácter no condicionado se registrarán con el mismo régimen económico-financiero, siendo de aplicación general todas aquellas materias que, por su naturaleza, no deriven del carácter finalista de dichas ayudas.

En particular para las transferencias será de aplicación idéntica regulación que para las subvenciones en los siguientes aspectos:

- a) Principios generales.
- b) Definición, competencias y obligaciones de los sujetos participantes.
- c) Régimen de intervención y contabilidad en lo que se refiere a la concesión y al pago.
- d) Reintegros por incumplimiento de requisitos base de la concesión.
- e) Infracciones y sanciones administrativas.

5. La Consejería de Hacienda remitirá trimestralmente a la Asamblea la relación de ayudas públicas que se concedan con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad, con expresión de la entidad beneficiaria, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la ayuda indicando además la fecha y el número del «Boletín Oficial» en el que se hayan publicado.

Asimismo, se enviará con dicha periodicidad copia de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones.

6. El Consejo de Gobierno, en los términos que acuerde, deberá proceder a la revisión del gasto público en subvenciones y ayudas, el cumplimiento de los objetivos perseguidos y el análisis de los resultados obtenidos, a través de medios propios o mediante colaboración con otras organizaciones y entidades externas independientes, tales como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.”

Del precepto transcrito puede colegirse que subvención y ayuda pública, si bien son conceptos íntimamente relacionados, no son exactamente coincidentes, por lo que se sugiere utilizar la terminología que se adecúe precisamente a la actuación que se va a desarrollar.

Por esa razón, y para no inducir a confusión, se sugiere unificar la terminología utilizada en las bases reguladoras, de modo que se hable de “subvención” y no indistintamente de “subvención” y “ayuda”.

El **artículo 17**, sobre la “*Imputación presupuestaria*”, refiere que la cuantía se imputara al presupuesto de gastos de la consejería competente en materia de servicios sociales, correspondiente al año objeto de subvención.

Cabe recordar que la información relativa a los créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención, así como la cuantía máxima, forma parte del contenido preceptivo de toda convocatoria de subvención, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 letra b) de la LGS.

El **artículo 18**, bajo la rúbrica “*Pago de las Subvenciones*”, dispone que este se efectuará mediante anticipos a cuenta sin previa justificación, ni exigencia de garantías, por el 100% del importe de la subvención concedida. A tal efecto, y de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1 de la LSCM, figura en el expediente administrativo el Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 24 de marzo de 2025, por el que se autoriza la exención de garantías en la forma de pago anticipado.

Como consideración formal la palabra “*Subvenciones*” contenida en el título del precepto debe iniciar con minúscula.

El **artículo 19** regula los “*Aspectos generales de la justificación de las subvenciones*”, el **artículo 20** la “*Justificación de los gastos de personal*” y el **artículo 21** la “*Justificación de los gastos corrientes*”.

A priori no hay nada que objetar en relación con su contenido, si bien, este Servicio Jurídico se remite al criterio más autorizado en esta materia de la Intervención.

No obstante, desde una perspectiva formal, subrayar que la tipografía utilizada en las letras que sirven para enumerar la documentación que deberá acompañar la cuenta justificativa del artículo 19.3 es distinta que la utilizada en el resto del texto normativo, por lo que deberá adecuarse a esta última. Y, por otra parte, se advierte un error en la remisión realizada en el artículo 21.6 al informe del artículo 21.3 letra c), pues la remisión correcta lo es al artículo 19.3 letra c).

El **artículo 22** contiene las normas relativas a la “*Concurrencia y compatibilidad de subvenciones*”, y el **artículo 23** regula específicamente la “*Compatibilidad de los servicios concertados y contratados con las subvenciones*”. De acuerdo con la Directriz 29, el título de este último deberá escribirse en cursiva.

El **artículo 24** regula las obligaciones de las entidades subvencionadas, remitiéndose a lo establecido en el artículo 14 de la LGS y 8 de la LSCM.

El **artículo 25** regula el reintegro de la subvención con cita de lo previsto en los artículos 36 y 37 de la LGS, de carácter básico, así como de lo establecido en el artículo 11 de la LSCM y en el artículo 32 de la LHCM.

El **artículo 26**, en relación con la “*Protección de datos de carácter personal*” sigue las recomendaciones del Informe elaborado por el Delegado de Protección de Datos de la

Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por lo que nada cabe objetar al respecto.

El **artículo 27** establece la obligación de las entidades de comunicar los datos de los proyectos subvencionados, así como de las personas beneficiarias, para su incorporación al sistema Historia Social Única, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 12/2022 y en el Decreto 51/2023 de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan la Historia Social Única, el Registro Único de Usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Así como en relación con los proyectos, parece que dicha comunicación se realiza con la solicitud de subvención al designar el código de la prestación de la Cartera de Servicios Sociales, no queda claro, sin embargo, a quien deben comunicar estas entidades la relación de las personas beneficiarias del programa. Razones de seguridad jurídica aconsejan detallar este aspecto.

El **artículo 28**, en relación con las “*Infracciones administrativas*”, se remite a lo previsto en el Título IV de la LGS, y en los artículos 14 y 15 de la LSCM. Dado que el precepto alude también a las sanciones, se sugiere hacer referencia en el título también a estas últimas (“*Infracciones administrativas y sanciones*”).

A continuación, el **artículo 29** prevé el control de las subvenciones concedidas por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, Tribunal de Cuentas, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y demás organismos competentes.

El **artículo 30** regula la “*Subcontratación*” que se admite únicamente en relación con actuaciones temporales que por su grado de especialización requieran para su

implementación de personal con cualificación específica. Si bien esta contratación tiene carácter excepcional dado que no se indica el porcentaje máximo de subcontratación, será de aplicación lo previsto en el artículo 29.2 de la LGS.

Por otro lado, el apartado segundo de este mismo artículo se remite a lo previsto en el artículo 31.3 de la LGS, pero cita el derogado Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en lugar de la normativa actualmente vigente que es la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. En consecuencia, deberá corregirse dicha remisión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Para terminar con el examen de este artículo, hemos de detenernos en el último inciso del apartado segundo, según el cual *“En caso de incumplimiento de lo señalado en el punto anterior, de la cantidad justificada se deducirá un 15%, de conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.”*

En primer lugar, la referencia al “punto anterior” suscita ciertas dudas acerca de cuál es el incumplimiento penalizado con esa reducción del 15%, si el relativo a la subcontratación o a la obligación de proceder según lo establecido para la suscripción por parte de la entidad beneficiaria de un contrato menor.

Por otra parte, tal como aparece configurado este incumplimiento, así como de la remisión realizada al artículo 17.3 de la LGS, se entiende que a la letra n), que viene referida a los criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones, parece que se está tipificando en este apartado una infracción y su correspondiente sanción, sin embargo,

esta infracción administrativa no aparece expresamente regulada ni en la LGS, ni tampoco en la LSCM, por lo que debería definirse con mayor claridad a fin de determinar ante qué tipo de infracción administrativa de las tipificadas legalmente nos encontramos, leve, grave o muy grave, de modo que sea posible comprobar que, en efecto, dicha sanción es conforme con lo previsto en tales normas, y respeta el principio de proporcionalidad.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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, la **disposición derogatoria única** supone la derogación de la Orden 1023/2017, de 9 de junio, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de centros y servicios, para la atención especializada a personas con enfermedad mental grave y duradera, modificada por la Orden 92/2019, de 5 de febrero, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia y por la Orden 452/2022, de 10 de marzo, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social.

En la **disposición final primera**, se habilita al titular de la Dirección General competente en materia de atención a personas con discapacidad para adoptar las

medidas necesarias para aplicación de lo establecido en la orden.

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, siendo ello conforme a lo previsto en el artículo 131 de la LPAC y específicamente en el artículo 6.6 de la LGSCM.

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 sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de centros y servicios, para la atención social especializada a personas con enfermedad mental grave y duradera, 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



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