

S.J. 227/2023

Se ha recibido en este Servicio Jurídico solicitud de informe en relación con el “Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas para sufragar gastos extraordinarios destinados al apoyo al acogimiento familiar y a la convivencia con cargo a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad”.

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero y único-. Con fecha 22 de mayo de 2023, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en adelante, CFJPS), ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico en relación con el proyecto de “Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas para sufragar gastos extraordinarios destinados al apoyo al acogimiento familiar con cargo a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad” (en adelante, “las Normas Reguladoras”).

A la referida petición se le acompaña la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.

- Resolución de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 24 de enero de 2023, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública.

- Ficha Anexo de la Consulta Pública, firmada por el Viceconsejero de Presidencia en fecha 31 de enero de 2023.

- Certificado de 23 de febrero de 2023, de la Subdirección de Análisis y Organización, relativo a la realización del trámite de consulta pública.

- Informe de 23 de febrero de 2023, del Viceconsejero de Empleo, indicando que no se han recibido observaciones al Proyecto de Acuerdo por parte del Consejo para el Diálogo Social.

- Primer borrador del Acuerdo del Consejo de Gobierno.

- Primera versión de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de 8 de marzo de 2023 (en adelante, MAIN) firmada por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

- Informe de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, de 17 de marzo de 2023, justificativo de la concurrencia de razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa.

- Informe de la Directora General de Igualdad, de 27 de marzo de 2023, de impacto por razón de género.

- Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 27 de marzo de 2023, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

- Informe de la Directora General de Igualdad, de 27 de marzo de 2023 de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género.
- Informe de 27 de marzo de 2023, de la Delegación de Protección de Datos de la CFJPS.
- Informe 19 de abril de 2023 del Director General de Transparencia y Atención al Ciudadano.
- Resolución de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería autorizando la exención de garantías en la forma de pago anticipado.
- Informe de 23 de marzo de 2023, de la Directora General de Trabajo en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998.
- Segundo borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Segunda versión de la MAIN de fecha 16 de mayo de 2023.
- Orden 136/2023 de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2023 de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid.
- Orden 758/2023 de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, de modificación y corrección de errores del Plan Estratégico de Subvenciones 2023 de la CFJPS de la Comunidad de Madrid.
- Informe de legalidad de 18 de mayo de 2023, de la Secretaría General Técnica de la CFJPS.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera-. Finalidad y contenido.

El proyecto de Normas Regulatoras tiene por objeto, según se desprende claramente tanto de su propio título como de su artículo primero, la concesión directa de subvenciones destinadas a financiar gastos extraordinarios por acogimiento familiar en cualquier de sus modalidades.

El borrador consta de una parte expositiva y de otra dispositiva que cuenta con un acuerdo distribuido en tres puntos: un artículo único de aprobación de las normas reguladoras, una Disposición Adicional y una Disposición Final. Tras ello, se ubican las normas reguladoras propiamente dichas (incluidas como Anexo I y comprensivas de un total de 14 artículos) y tres anexos más consistentes en el formulario de solicitud de ayuda económica; una declaración responsable relativa a la solicitud/percepción de otros ingresos y/o ayudas concurrentes y otra declaración responsable sobre la no concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 13 de la LGS y el cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener la ayuda.

Segundo-. Marco competencial y régimen jurídico.

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

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

En consecuencia, la competencia para el establecimiento y otorgamiento de las subvenciones, corresponde a la Administración que la tenga sobre la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, las ayudas encuentran su fundamento, en primer lugar, en el artículo 26.1.24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de *“Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud”*.

Las Normas Regulatoras que se examinan, en los diversos documentos integrados en el expediente remitido a este Servicio Jurídico y que recogen su finalidad (i.e. MAIN, informe de excepcionalidad y parte expositiva, fundamentalmente), vienen a incidir en la idea de que, mediante estas ayudas, se pretende atender a los gastos extraordinarios en que puedan incurrir las familias acogedoras en el cumplimiento de sus funciones como tales.

El artículo 101 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, que regula los apoyos al acogimiento, establece en sus apartados 3 a 6, que las familias acogedoras tienen derecho a ser compensadas por las cargas derivadas de la función acogedora y que la Comunidad de Madrid se hará cargo de los gastos extraordinarios imprescindibles para el adecuado cuidado del niño acogido, siempre que no se encuentren cubiertos por recursos públicos.

Así, de una parte, el Decreto 44/2022, de 29 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la prestación económica para apoyar el acogimiento familiar de

menores de la Comunidad de Madrid ha supuesto pasar de un sistema de ayudas de concurrencia competitiva a otro que conlleva un derecho subjetivo, contribuyendo así a compensar las cargas derivadas de la función acogedora, regulando el régimen de las compensaciones económicas destinadas a tal fin (ex artículos 20 bis 1.k) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, que regula el acogimiento familiar y el art. 20.3.g).

De otra parte y como fundamento de las presentes Normas Regulatoras, establece el artículo 6 del citado Decreto 44/2022 que:

*“1. El abono de los gastos extraordinarios que se puedan ocasionar en las familias acogedoras en el cumplimiento de sus funciones, cuando no estén cubiertos por el sistema público, **se instrumentalizará mediante subvención.***

2. Se considerarán gastos extraordinarios los siguientes:

a) Gastos médicos no cubiertos por el sistema público sanitario: oncología, odontología, ortodoncia, utilización de prótesis, ortopedia, óptica, cirugía estética reconstructiva, podología, etcétera.

b) Gastos médicos en los que, aun estando cubiertos por el sistema sanitario público, haya concurrido alguna circunstancia excepcional que haya motivado el recurso a un profesional privado, siempre que se considere justificado y aprobado por la Comisión de tutela del Menor.

c) Tratamientos de logopedia y tratamientos pedagógicos excepto cuando la Entidad de Protección pueda prestar estos servicios directa o indirectamente.

3. La prestación económica regulada en el presente Decreto **es compatible** con la percepción por las familias acogedoras de cualesquiera otras ayudas, prestaciones y beneficios de otras administraciones públicas, incluidas las demás de la Comunidad de Madrid, del Estado y de la administración municipal, aunque tengan por objeto apoyar la función guardadora que supone el acogimiento familiar. No será compatible sin embargo con prestaciones de naturaleza similar, a cargo de otras comunidades autónomas, cuando las personas acogedoras residan fuera de la Comunidad de Madrid de forma habitual o no”.

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

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

Tercera- Tramitación.

1. La jurisprudencia consagró inicialmente la consideración de las bases reguladoras de las subvenciones públicas como disposiciones de carácter general o normas reglamentarias (por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2015, Rec. 1223/2014). En el caso de las normas reguladoras de subvenciones de concesión directa, las referencias normativas a dicha figura parecen presuponer tanto su equiparación a las bases reguladoras como su condición de normas reglamentarias. En este último sentido, el artículo 4.5 de la LSCM indica que el Consejo de Gobierno aprobará su “normativa especial reguladora” e incluso el artículo 67.3 del RLGS, que carece de carácter básico, remite su aprobación al trámite de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

No obstante, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha admitido en sus pronunciamientos más recientes (STS de 30/11/2017, RC 1253/2015, y ATS de 19/03/2018, RC 5213/2017) que, no obstante, no fijan doctrina casacional en el sentido que ha de ser entendido este concepto en la actualidad a la vista de la redacción

vigente del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), la posible consideración de unas bases reguladoras como actos administrativos plúrimos cuando las circunstancias del caso revelen que se destinan a una sola convocatoria o ejercicio presupuestario y, por consiguiente, son susceptibles de una sola aplicación.

En una línea mucho más matizada, e interpretando con prudencia esos precedentes, el Informe de la Subdirección General de lo Consultivo 172/2021, de 13 de octubre (Inf. SGC 172/2021), ha admitido recientemente que las circunstancias del caso puedan determinar excepcionalmente la falta de consideración de unas bases reguladoras como disposiciones de carácter general en relación con una especie de aquellas que contemplaba la atribución directa de las subvenciones a quienes con anterioridad habían sido seleccionados como beneficiarios en un procedimiento de concurrencia competitiva si bien, por razones administrativas, no habían podido llegar a percibir las ayudas. En dicho supuesto, no se pretendía la incorporación de las normas al Ordenamiento Jurídico para regular sucesivas convocatorias, *“sino materializar la culminación de un procedimiento previamente iniciado, instruido y resuelto provisionalmente en favor de unas personas ya determinables con arreglo a unas normas preexistentes”*.

En el caso que se somete a examen, más allá de la naturaleza de las Normas Reguladoras que son objeto del informe, el expediente administrativo permite deducir sin dificultad que su elaboración se ha sometido a los trámites de elaboración de las disposiciones de carácter reglamentario lo cual, en definitiva, implica una tramitación más elaborada y garantista que la que corresponde al dictado de un acto administrativo. Además, según ha expresado el informe recientemente citado, ante las drásticas consecuencias que la jurisprudencia del Tribunal Supremo deriva de las infracciones del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en estos casos es necesario actuar a la luz de los principios de prudencia y seguridad jurídica, tal como ha hecho el centro promotor de las Normas Reguladoras sujetas a informe.

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

2. Desde el punto de vista de la competencia para la promoción de este proyecto normativo, esta recae en la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1.d) en relación con el 11 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CFJPS, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Secretaría General Técnica por su artículo 4.1.e).

Por otra parte, la competencia para aprobar el Acuerdo corresponde al Consejo de Gobierno a tenor de lo previsto en el artículo 4.5.c) 1º de la LSCM, al no existir una pluralidad de beneficiarios singularizados en el momento de la aprobación.

3. Por lo que se refiere a su tramitación, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, excluye de su ámbito de aplicación a las bases reguladoras de subvenciones (art. 1.3). Es criterio de este Servicio Jurídico manifestado desde la entrada en vigor de dicha norma reglamentaria (Inf. 121/2021) que ello obliga a tomar como referente normativo de forma supletoria al Ordenamiento Jurídico estatal (art. 149.3 *in fine* de la Constitución Española), en todo caso de forma supeditada a la verdadera caracterización de las bases reguladoras como disposiciones de carácter general en la concreta línea marcada por el Inf. SGC 172/2021 al que se ha hecho anterior alusión.

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

habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y, aunque no tenga carácter propiamente normativo, el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, en la medida en que no se oponga al Decreto 52/2021, de 24 de marzo, anteriormente citado.

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

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene advirtiendo del carácter preceptivo de la previsión de una determinada subvención en el plan estratégico correspondiente al periodo en que se pretenda aplicar.

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

En el caso concreto, conforme a un criterio de cautela jurídica, la línea subvencional ha sido incluida de modo expreso, como Objetivo 7, en el Plan Estratégico de Subvenciones 2023 aprobado por Orden 136/2023 de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, modificada por Orden 758/2023.

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

En el caso examinado y según se desprende del Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de fecha 23 de febrero de 2023, incorporado al expediente administrativo, la resolución y la memoria correspondientes al Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno objeto del presente informe, fueron publicados en fecha 1 de febrero de 2023 en el Portal de Transparencia, en el apartado de “Consulta Pública” así como en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, abriéndose un trámite de consulta pública entre el 2 y el 22 de febrero de 2023, ambos inclusive.

Como consecuencia de este trámite de consulta pública, fueron presentadas diversas aportaciones al proyecto publicado cuya autoría, contenido resumido así como las razones para su aceptación o rechazo se recogen en la MAIN.

6. Respecto de la MAIN prevista en el artículo 26.3 de la Ley de Gobierno y desarrollada por el RDMAIN, figuran en el expediente dos versiones firmadas por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de fechas 8 de marzo y 16 de mayo de 2023. En este sentido, señalar que la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han

resultado útiles de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada y no constituye un mero formalismo.

El artículo 2.1 del RDMAIN prevé el contenido preceptivo de la MAIN. Ha de analizarse, por consiguiente, si el proyecto de Normas Regulatoras remitido recoge de forma satisfactoria todos los aspectos exigibles, centrandó nuestra atención para ello en la segunda y última de las versiones incorporadas al expediente.

1º) En primer lugar, es necesario que se incluya una identificación de los fines y objetivos perseguidos por la norma en tramitación, que ha de hacerse de forma <<clara>>. Al respecto, la MAIN de referencia, dentro de la ficha del resumen ejecutivo, pero no en el propio cuerpo de la memoria, incluye un epígrafe denominado “Objetivos que se persiguen”; a tenor de este, tales fines y objetivos serían los de compensar a las familias acogedoras de determinados gastos ocasionados por la atención de las necesidades de las personas menores de edad que no debieran repercutir negativamente en la decisión de acoger ni en la atención que ha de recibir la persona menor de edad acogida, así como agilizar su concesión.

2º) El segundo aspecto a incluir en la MAIN se refiere a la explicación de la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, con especial incidencia en los de necesidad, eficiencia y proporcionalidad -art. 2.1.a). 2º RDMAIN-. Tal contenido ha sido incluido en la MAIN de referencia dentro del epígrafe “Oportunidad de la propuesta”, reflejando con una motivación suficiente por qué se entienden respetados esos principios, así como los de eficacia, seguridad jurídica y transparencia.

3º) Un tercer elemento a incluir en la MAIN consiste en el análisis de las alternativas de la propuesta que deberá comprender una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. La MAIN, en este punto, se refiere a la competencia del Consejo de Gobierno

para la aprobación de estas normas reguladoras, sin analizar propiamente la posible existencia de alternativas a dicha aprobación como exige el RDMAIN, lo que exige ampliar la MAIN en este sentido.

4º) Figura igualmente el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, incidiendo en el ya citado artículo 26.1.24 del EACM.

5º) Por lo que se refiere a los impactos propiamente dichos de la norma proyectada, la MAIN trata singularmente y de forma separada los impactos económicos; presupuestario; en forma de cargas administrativas; por razón de género; sobre la familia, infancia y adolescencia; respecto de la orientación sexual, identidad o expresión de género; otros impactos con singular referencia al impacto en materia de discapacidad.

En este apartado, conviene llamar la atención sobre la modificación del art. 2.1.d) y g) del RDMAIN por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, en su disposición final tercera. La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el Dictamen 331/21, de 6 de julio, ha dado cuenta de la necesidad de tomar en consideración esta actualización reglamentaria.

En concreto, el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, ha añadido que el impacto presupuestario *<<comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos e incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones, gastos en medios o servicios de la Administración digital o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público>>*.

Asimismo, la nueva redacción del RDMAIN exige que, en el apartado de “Otros impactos”, la MAIN incluya *<<cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de*

carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma>>.

La MAIN únicamente hace referencia al impacto positivo previsto en materia de discapacidad y no aprecia ningún otro impacto social relevante; el resto de perspectivas (ambiental y medios y servicios de la Administración digital) no han sido tomadas en consideración ni siquiera para descartar que se produzcan los impactos de referencia, lo que aconseja ampliar también la MAIN en este aspecto.

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

En este punto, la MAIN de referencia ha detallado los diferentes trámites seguidos a lo largo del procedimiento. La relación de dichos trámites, como es lógico, deberá figurar actualizada en su última versión previa a la aprobación de la norma de que se trata.

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

Administrativo español contemporáneo.

En la parte final de la MAIN se hace referencia a los indicadores específicos que se tendrán en cuenta a la hora de realizar dicha evaluación.

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

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

8. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración de la norma reglamentaria deben recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En dicho sentido se han incorporado al expediente los siguientes actos:

- a) Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, al amparo de lo previsto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid. Dicho precepto contempla la necesidad de dicho informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, pudiendo manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12), así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).
- b) Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, tal y como exigen el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición

adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. En él se aprecia un impacto positivo en materia de familia, infancia y adolescencia en la medida en que la actuación tiene como objetivo “contribuir a potenciar y apoyar el acogimiento familiar de los menores protegidos, proporcionando a las familias acogedoras apoyo económico para hacer frente a determinados gastos médicos y de cuidado del menor acogido y compensar determinadas cargas derivadas de la función acogedora que no se subvencionaban anteriormente de forma generalizada y que no se incluyen en la prestación económica para apoyar el acogimiento familiar”.

- c) Informes de la Dirección General de Igualdad con el objeto de valorar los impactos por razón de género y de orientación sexual, identidad o expresión de género previstos en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Se aprecia un impacto neutro y nulo, respectivamente.
- d) Informe de la Delegación de Protección de Datos Personales.
- e) Igualmente, figura incluido en el expediente el informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. Este, de conformidad con el artículo 10 de la LSCM, se hace necesario cuando en las subvenciones se prevean pagos parciales o pagos anticipados a cuenta de una posterior justificación. En este caso, se autoriza la exención de garantías en la forma de pago anticipado condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en los correspondientes ejercicios y de acuerdo con las disponibilidades líquidas

de Tesorería y sin perjuicio de que, en caso de producirse posteriores convocatorias de esta misma línea subvencional, se sometan a autorización previa de la Consejería competente en materia de Hacienda.

- f) Informe de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social sobre la excepcionalidad del procedimiento de concesión directa.
- g) Informe de la Dirección General de Trabajo a que alude el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la LSCM en materia de bases reguladoras de las mismas. Se informe favorablemente la solicitud de no inclusión de criterios de creación de empleo estable como criterio preferente de adjudicación, al considerar que se trata de un procedimiento de concesión directa y la valoración de criterios de empleo estable podría impedir la consecución de los objetivos específicos de estas ayudas.
- h) No figura en el expediente el informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, justificándose esta omisión no la MAIN sino en la parte expositiva del Acuerdo, en el hecho de que las subvenciones concedidas no precisan de su notificación a la Comisión Europea por no reunir todos los requisitos del artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en concreto, por tratarse de una ayuda de carácter social y ser las personas beneficiarias de la subvención personas físicas.

9. En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, de forma razonablemente analógica se ha unido al expediente el preceptivo informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

10. Conviene mencionar que la disposición final tercera del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el

procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, ha modificado en su disposición final tercera el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

En su redacción anterior, el apartado de referencia exigía la distribución, entre otros instrumentos jurídicos, de los proyectos de disposiciones reglamentarias por cada una de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid. En la actualidad, dicho requerimiento se constriñe a los planes y programas.

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

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

Cuarta-. Análisis del texto sometido a informe.

1. Con carácter previo al análisis propiamente dicho de las Normas Regulatoras, hay que señalar tres cuestiones de tipo formal.

Por una parte, el borrador del Acuerdo del Consejo de Gobierno contiene solo un artículo presentado como “Primero”, cuando debería venir referenciado como “artículo único”, en virtud de lo recogido en la Directriz 27 de la Directrices de Técnica normativa (“27. Numeración. Los artículos se numerarán con cardinales arábigos. En el caso de que la disposición contenga un solo artículo, este deberá designarse como «artículo único» (...).”).

Por otra parte, el texto de las Normas Regulatoras, a tenor de lo establecido en el artículo primero del borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno, figura como

Anexo I del citado Acuerdo. Se aparta esta forma de presentar las Normas Reguladoras de la práctica habitual seguida en estos casos en los que la fórmula utilizada consiste en insertar las normas reguladoras a continuación del articulado del Acuerdo que las aprueba; se cumpliría así con la Directriz 47 que establece: *“47. Normas aprobatorias. No deberá considerarse ni denominarse anexo, tal y como se define en estas directrices, el texto refundido o articulado, el reglamento, estatuto, normas, etc., que se apruebe mediante la disposición, aunque aparezca en el mismo lugar que el anexo.”*

Finalmente, respecto de la disposición final única, debe corregirse la fórmula utilizada (*“el día siguiente de su publicación en el Boletín”*) por la prescrita por la Directriz 43 (*“el día siguiente al de su publicación en el Boletín”*).

2. Comenzando por la parte expositiva del texto, esta no aparece titulada. Ello es conforme con lo previsto en la directriz 11 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que solo prevé que se titulen como *“exposición de motivos”* las partes expositivas de los anteproyectos de ley.

Cabe significar que las citadas directrices, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración, constituyen un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general y a ellas nos referiremos en relación a las observaciones de técnica legislativa que se formulen en el presente informe.

En esta parte preliminar se han incluido, como aspectos principales, las referencias a los títulos competenciales y el régimen jurídico aplicable; la diferenciación entre el derecho subjetivo de los acogedores a percibir una prestación económica y las subvenciones instrumentadas en estas normas reguladoras y orientadas a compensar determinados gastos extraordinarios; la justificación de la concesión directa; el respeto a los principios de buena regulación; el procedimiento de

tramitación seguido y la competencia del Consejo de Gobierno para la aprobación de las Normas Regulatoras.

Desde una perspectiva formal, la considerable extensión de esta parte expositiva aconsejaría su división en diversos apartados iniciados con números romanos, de acuerdo con lo señalado en la Directriz 15 de Técnica Normativa.

En relación al contenido de la parte expositiva, resulta llamativo que no describa, tal y como exige la Directriz 12, el contenido de la propia disposición.

A pesar de abordar esta parte expositiva la tramitación del procedimiento, no se menciona el Plan Estratégico de Subvenciones; dicho Plan no constituye propiamente un trámite del procedimiento sino una actuación previa, pero su referencia debería merecer una acogida favorable por cuanto se potenciaría la información a los destinatarios de la norma, lo que constituye la razón de ser de las partes expositivas de los textos normativos.

Señalar finalmente que el párrafo noveno de la parte expositiva realiza una segunda cita de la Ley 4/2023, pudiendo abreviarse dicha cita al amparo de la Directriz 80.

3. Respecto de la parte dispositiva de las Normas Regulatoras, esta ha de ser objeto de las observaciones que a continuación se enuncian:

Artículo 2. Personas beneficiarias y obligaciones.

En el apartado 1 se establece que podrán ser beneficiarios de las subvenciones las personas físicas que ostenten la condición de acogedoras, si bien las precisiones que se añaden para determinar cuándo concurre dicha condición adolecen de falta de claridad que debería corregirse en la versión definitiva del texto.

Artículo 3. Periodo y gastos subvencionables.

Para evitar reiteraciones innecesarias podría expresarme más sintéticamente el contenido del artículo refiriendo que *“Son gastos subvencionables los realizados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023, por los siguientes conceptos:”*

A la hora de determinar los gastos subvencionables se aprecia que el supuesto contemplado en la letra a) recoge una serie de gastos no cerrada, sino meramente enunciativa a título de ejemplo, como se desprende de la utilización del término “etcétera”, resultado sin duda, de haberse transcrito el artículo 6.2.a) del Decreto 44/2022, de 29 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la prestación económica para apoyar el acogimiento familiar de menores de la Comunidad de Madrid. Razones de seguridad jurídica a la hora de aplicar las Normas Regulatoras exigen dejar cerrada esta enumeración de los gastos subvencionables, como sí se hacía en la primera versión de las Normas Regulatoras incorporada al expediente.

Por otra parte, los tres supuestos de gastos subvencionables contemplados en el artículo 6.2.b) del Decreto citado, quedan reducidos a dos en el artículo 3 de las Normas Regulatoras. Se mantenían los tres supuestos en la primera versión de las mismas, sin que la modificación operada en la última versión venga justificada en la MAIN ni se haga referencia a ella en la parte expositiva. Podemos presumir que se está haciendo una interpretación literal del artículo 6.1 del Decreto cuando afirma que “el abono de los gastos extraordinarios que se puedan ocasionar en las familias acogedoras en el cumplimiento de sus funciones, **cuando no estén cubiertos por el sistema público**, se instrumentalizará mediante subvención”, para excluir el punto b) del apartado 2 ya que se refiere a gastos médicos sí cubiertos por el sistema público.

Dicha interpretación parece contraria al sentido lógico y completo del artículo 6 del Decreto que claramente incluye como subvencionables los gastos médicos, aun cubiertos por el sistema sanitario público, cuando concurre alguna circunstancia excepcional que haya motivado el recurso a un profesional privado, siempre que se considere justificado y aprobado por la Comisión de Tutela del Menor.

En todo caso, y de mantenerse la redacción contemplada en la última versión de las Normas Reguladora remitida a este Servicio Jurídico, debería motivarse este criterio en la parte expositiva del Acuerdo.

Artículo 5. Cuantía de la subvención.

El criterio de prioridad de la distribución de los fondos que marca este artículo debe corregirse; hace referencia a la recepción de las peticiones (“*según se reciban las peticiones*”) cuando más propiamente debería referirse al orden de presentación de solicitudes según su fecha de presentación (ex artículo 71 de la Ley 39/2015).

Por otro lado, la cuantía máxima anual de la subvención por persona menor de edad acogida establecida en 5.000 euros, puede incrementarse en casos valorados motivadamente; se hace necesario introducir unos criterios que permitan determinar cuándo resulta procedente incrementar este límite máximo ordinario y hasta qué cuantía máxima supletoria, en su caso, sería posible esa elevación del importe.

Artículo 7. Solicitudes.

El apartado 3 de este artículo permite la presentación de solicitudes durante todo el periodo subvencionable y añade que, en caso de que se pretenda obtener subvenciones para varios menores acogidos deberá cumplimentarse una solicitud distinta para cada uno de ellos. Debería aclararse también si cabe la posibilidad de presentar solicitudes sucesivas en relación a un único menor para atender a distintos gastos que se puedan ir produciendo en el transcurso del periodo subvencionable.

Se aprecia una contradicción entre los apartados 4 y 5 de este artículo 7. El apartado 4 establece que las solicitudes y la documentación “*deberán presentarse*” en el Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid, mientras que el apartado 5 dispone que las solicitudes se presentarán “*preferentemente*” por medios electrónicos. Esta última es la disposición más acorde al hecho de que los beneficiarios de esta subvención sean personas físicas. El artículo 14 de la Ley 39/2015 reconoce a las personas físicas el derecho a elegir en todo momento si se

comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, no encontrándose los beneficiarios de esta subvención incluidos entre los sujetos obligados del artículo 14.2 de la citada Ley 39/2015.

Artículo 8. Documentación que debe acompañarse a la solicitud.

El apartado 2 letra c) de este artículo exige que todas las solicitudes se acompañen de los *“documentos que justifiquen la necesidad del gasto extraordinario debiendo estar realizados por el o la profesional correspondiente (informes médicos, sociales o educativos)”*. Resulta necesario que, para sustentar esta exigencia documental, se recogiese previamente en el artículo 2 que los gastos subvencionables son todos aquellos comprendidos en los conceptos que recoge y realizados en el periodo que acota y cuya necesidad se encuentre debidamente justificada en los términos del artículo 8.

Artículo 12. Justificación de la subvención.

La cita de la Ley 7/2012 contenida en su apartado 3 debe realizarse de acuerdo con lo previsto en la Directriz 73 de Técnica Normativa, no siendo necesaria la mención del diario oficial de publicación, de acuerdo con la Directriz 71.

Artículo 13. Control, minoración, reintegro de la subvención e infracciones.

El apartado 2 de este artículo considera estas subvenciones como concedidas en atención a la concurrencia de una determinada situación en el perceptor (la situación de acogimiento familiar, se entiende) por lo que, a tenor del artículo 37 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, no requieren otra justificación que la acreditación de dicha situación previamente a la concesión. Sin embargo, la Normas Reguladoras objeto de este informe, instrumentan una subvención que, si bien parte del presupuesto del acogimiento familiar, vienen a cubrir determinados gastos

extraordinarios delimitados en el artículo 3 y, en consecuencia, se exige, en los términos del artículo 8 la aportación de una serie de documentos que los justifiquen debidamente.

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

CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, se emite informe favorable al “Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas para sufragar gastos extraordinarios destinados al apoyo al acogimiento familiar con cargo a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.”

No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

EL LETRADO DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL

Fdo. Alberto Quintáns Calvelo

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