

**S.J. 159/2022**

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, solicitud de informe preceptivo 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 subvenciones destinadas a desarrollar proyectos de inversión para fomentar la autonomía de los usuarios y el modelo de atención centrado en la persona y para la adquisición de equipamiento técnico y tecnológico de los centros de servicios sociales y de las Entidades del Tercer Sector, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Financiado por la Unión Europea – Next Generation EU)».

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

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en adelante, CFJPS), solicitó con fecha 18 de marzo de 2022 el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de normas reguladoras identificado en el encabezamiento de este informe.

A dicha solicitud se le acompañó inicialmente la siguiente documentación:

- Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno sometido a informe.
- Anexos de las Normas Reguladoras.

- Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de 29 de noviembre de 2021, relativo a las alegaciones recibidas en el trámite de consulta pública.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 14 de marzo de 2022 (en adelante, «MAIN»).
- Texto de la «Orden 261/2022, de 15 de febrero, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2022 de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.
- Informe de 24 de febrero de 2022, de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género.
- Informe de la misma fecha y del mismo órgano, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- Informe de 25 de febrero de 2022, de la de la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 25 de febrero de 2022, del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.
- Informe de 14 de marzo de 2022, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.
- Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de 29 de noviembre de 2021, relativo a las alegaciones recibidas en el trámite de referencia.
- Informe de 3 de marzo de 2022, de la Delegación de Protección de Datos en la CFJPS.
- Convenio de Colaboración suscrito el 13 de diciembre de 2021 entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Comunidad de Madrid para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia.

A solicitud de este Servicio Jurídico, se ha procedido a la ampliación del expediente mediante la incorporación de los siguientes documentos en fecha 8 de abril:

- Índice.
- Acuerdo de 30 de abril de 2021 del Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre la aprobación de la distribución territorial de los créditos correspondientes a 2021 para la financiación de proyectos de inversión de las comunidades autónomas, y las ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco del componente 22 “Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión social” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 15 de enero de 2021, sobre los criterios para la distribución territorial de los fondos del Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia.
- Resolución de apertura de la consulta pública, de 28 de octubre de 2021.
- Alegaciones presentadas durante dicho trámite previo.
- Memoria de excepcionalidad suscrita por la Consejera de Familia, Juventud y Política Social.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica.
- Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés suscrita por alguno de los funcionarios intervinientes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera- Finalidad y contenido

El Proyecto de Acuerdo tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado-, la aprobación de las normas reguladoras y del procedimiento de concesión directa de subvenciones destinadas a desarrollar proyectos de inversión para fomentar la autonomía de los usuarios y el modelo de atención centrado en la persona y para la adquisición de equipamiento técnico y tecnológico de los centros de servicios sociales y de las Entidades del Tercer Sector. Las diferentes líneas de ayudas que, como se verá más adelante, promueve el documento sometido a informe se financiarán con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia («PRTR»).

El borrador consta de una parte expositiva y de otra dispositiva que cuenta con un artículo único que contiene el acuerdo propiamente dicho de aprobación de las Normas Reguladoras y dos disposiciones finales. A su vez, las Normas Reguladoras están integradas por veintitrés artículos y por siete anexos. A pesar de que, en el expediente administrativo, aparecen repetidos todos estos anexos en relación con cada una de las cinco líneas subvencionales, ha de entenderse que todos ellos afectan por igual a cada una de ellas. A efectos de claridad, se recomienda reconducir a la unidad los treinta y cinco anexos (siete por cada línea) incluidos en la carpeta correspondiente del expediente administrativo, así como, en la medida de lo posible, hacerlos figurar a renglón seguido del borrador de acuerdo de aprobación de las normas reguladoras, tal y como, en su caso, aparecerán publicados oficialmente.

Segunda- Marco competencial y régimen jurídico

La jurisprudencia constitucional tiene declarada la inexistencia de un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha señalado que *<<no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado>>* y que *<<la subvención no*

es un concepto que delimite competencias>> (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 95/1986). De este modo, *<<la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas>>* (STC 13/1992).

En consecuencia, la competencia para el establecimiento y otorgamiento de las subvenciones se le atribuye, en principio, a la Administración que la tenga sobre la materia concreta sobre la que verse la subvención. En este sentido, ha señalado el Tribunal Constitucional, por todas en la STC 87/2016, de 26 de abril, que la resolución de las controversias que se puedan suscitar respecto a la regulación y aplicación de las ayudas que puedan establecerse en los diversos sectores de la acción pública, ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate.

En el campo de los servicios sociales, políticas sociales o asistencia social, la delimitación de la competencia para acordar el establecimiento de ayudas viene marcada por la asunción por parte de la generalidad de Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, de dicha materia como competencia exclusiva. Sin perjuicio de ello, el Tribunal Constitucional (por todas, en la STC 134/2020, de 23 de septiembre), ha precisado que dicha titularidad no excluye la posibilidad de que el Estado aborde el tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la comunidad autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social que solo tengan sentido en tanto referidas a la nación en su conjunto, sin perjuicio de que, aun en estos casos, se reserve a la comunidad autónoma la competencia para gestionar la problemática de que se trate dentro de su territorio (STC 146/1986, FJ 5). En estos casos, estará incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales

del régimen subvencional -objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso-, quedando en el margen de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, en la que el Alto Tribunal incluye la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos (STC 178/2011, de 8 de noviembre).

En el presente supuesto, se da además la singularidad de que las normas reguladoras a las que se refiere el informe encuentran fundamento en el Convenio de Colaboración suscrito el 13 de diciembre de 2021 entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Comunidad de Madrid para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE de 25/12/2021).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe llamar la atención sobre la indudable competencia de la Comunidad de Madrid en materia de servicios sociales. En particular, los artículos 26.1.23, 26.1.24 y 26.1.25 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. En ellos, se atribuye a nuestra Comunidad Autónoma las competencias exclusivas en materia de «promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención», «protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud» y de «promoción de la igualdad respecto de la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural», respectivamente.

En cuanto a su régimen jurídico, viene este configurado, principalmente, por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RMRR); el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (RDL 36/2020); la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS); el Reglamento de

dicho texto legal aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, y las órdenes ministeriales HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En concreto, las ayudas que se establecen en las normas reguladoras del Acuerdo se financiarán con cargo al Componente 22 del PRTR, “Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión social”, y, dentro del mismo, en las líneas de inversión C22.I.1, “Plan de apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamientos y tecnología” y C22.I.2, “Plan de modernización de los servicios sociales: Transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia”.

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 (art. 67.2, segundo párrafo, del RLGS). En este último sentido, el artículo 4.5 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid («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 cualquier caso, más allá de la naturaleza de las Normas Reguladoras cuya posible aprobación es objeto del informe, el expediente administrativo permite deducir sin dificultad el sometimiento 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 SGC 172/2021 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 del proyecto normativo sujeto a informe.

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

No obstante, con carácter previo, conviene dar cuenta de que, en la tramitación del procedimiento sujeto a consulta, y pese a la equiparación que diversos preceptos de nuestra legislación establecen entre bases y normas reguladoras de las subvenciones públicas, bajo un criterio de prudencia, no se ha aplicado la posibilidad incorporada al artículo 61.2 del RDL 36/2020, carente de carácter básico, y, en nuestra normativa interna, en el artículo 62.1 de la LPGCM, a cuyo amparo la tramitación de la aprobación de las bases reguladoras y de las convocatorias correspondientes únicamente requerirá el informe de los Servicios Jurídicos y el de la Intervención Delegada.

En dicho sentido, no parece que esté en la mente del legislador madrileño el que las normas reguladoras de subvenciones se beneficien de esa simplificación procedimental. En dicho sentido, el artículo 71.2 de la LPGCM señala que, entre otros supuestos, cuando la aprobación del gasto no corresponda al Consejo de Gobierno, existiendo una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de dicha aprobación, se procederá a la tramitación prevista en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, si bien las competencias atribuidas al Consejo de Gobierno en el mencionado artículo serán ejercidas por el órgano competente para la aprobación del acto procedimental que resulte necesario para llevar a cabo la ejecución de la ayuda.

2. Desde el punto de vista de la competencia para la promoción del proyecto normativo, esta recae en la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 d) en relación con el 17 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).

En cuanto a la competencia para su aprobación, como punto de partida, la adopción de los acuerdos de aprobación de normas reguladoras correspondientes a subvenciones en las que no exista una pluralidad de beneficiarios singularizados *ab initio*, es asumida por el Consejo de Gobierno a tenor de lo previsto en el artículo 4.5.c) de la LSCM.

No obstante, conviene tomar en consideración que, a tenor del artículo 59 de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022 («LPGCM»), se atribuye a los titulares de las distintas consejerías y a los gerentes de los organismos autónomos, la autorización o compromiso de los gastos vinculados a la ejecución de los créditos financiados por el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, cualquiera que sea su importe y el instrumento jurídico que los articule. Dicho precepto deber ser puesto en relación con el artículo 71.2 de la misma ley, que señala que, entre otros supuestos, cuando la aprobación del gasto no corresponda al Consejo de Gobierno, existiendo una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de dicha aprobación, se procederá a la tramitación prevista en el artículo 4.5.c) de la LSCM, si bien las competencias atribuidas al Consejo de Gobierno en el mencionado artículo serán ejercidas por el órgano competente para la aprobación del acto procedimental que resulte necesario para llevar a cabo la ejecución de la ayuda. De la interpretación coherente de ambos preceptos se deduce la competencia de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social para, aparte de la aprobación del gasto, asumir el resto de competencias atribuidas al Consejo de Gobierno en el artículo 4.5.c), entre ellas la aprobación en sí misma de la normativa especial reguladora de aquellas subvenciones en las que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de dicha aprobación.

Sin embargo, en el caso concreto de las Normas Reguladoras sujetas a consulta, se ha considerado que no se debe aplicar la regla competencial de anterior

referencia conforme a lo previsto en la disposición transitoria única de la misma LPGCM, que limita la aplicación de las normas establecidas en el Capítulo V del Título IV a la tramitación de los procedimientos y expedientes administrativos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de dicho texto legal, producida el 1 de enero de 2022 (disp. final cuarta). En cambio, los ya iniciados seguirán su tramitación de conformidad a la normativa que les sea de aplicación.

Con respecto al momento de inicio del procedimiento, en el expediente no hay un acuerdo formal de incoación del procedimiento, por lo que, según consta en el informe de legalidad suscrito por la Secretaria General Técnica de la CFJPS, se ha considerado como fecha de inicio del procedimiento la de la resolución de apertura de la consulta pública, suscrita por el Director General de Atención a Personas con Discapacidad el 28 de octubre de 2021.

Por parte de este Servicio Jurídico se ha de advertir que no se trata de la única interpretación posible, toda vez que la consulta pública no es propiamente un trámite del procedimiento, sino previo a su tramitación (art. 133.1 LPAC, en su inciso inicial), y el resto de trámites que figuran en el expediente administrativo se han producido en 2022.

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

Al respecto, este Servicio Jurídico viene llamando la atención en sus informes sobre la importancia que la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene dando a la previsión de una determinada subvención en el plan estratégico correspondiente al periodo al que se pretenda aplicar. En dicho sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal ha declarado que la exigencia a que nos referimos

constituye un «*requisito esencial y previo a la regulación de la subvención*» (SSTS, 3ª, de 26/6/2012, RC 4271/2011; de 4/12/2012, RC 4369/2011; de 28/1/2013, RRCC 57/2012 y 559/2012, y de 16/4/2013, RC 1372/2012). En estas resoluciones, la Sala Tercera ha resaltado el carácter “*imperativo y categórico*” de la exigencia prevista en el artículo 8.1 de la LGS como “*requisito esencial y previo a la regulación de la subvención*” en relación con los principios de transparencia, eficacia y eficiencia que deben presidir la gestión de las subvenciones a tenor del artículo 8.3 de la misma ley.

Tal y como se expuso en nuestro Informe SJ 84/2022, a juicio de este Servicio Jurídico se puede considerar que la inclusión del objetivo a que se refiere la línea subvencional de referencia en los instrumentos jurídicos de implementación del PRTR suple la necesidad de incluirlo en el Plan Estratégico de Subvenciones. Sin perjuicio de lo anterior, de forma cautelosa atendida la trascendencia de este requisito a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el Plan Estratégico de Subvenciones para el año 2022 de la CFJPS aprobado por la Orden 261/2022, de 15 de febrero, incluye dentro de su Objetivo 2.9. las “Subvenciones al Tercer Sector destinadas a la inversión en centros residenciales y para la mejora tecnológica con cargo a los Fondos Europeos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. Y ello, según se expresa, con el fin de “coadyuvar a la aplicación del Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, definido como componente 22 en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo objetivo principal es la modernización y refuerzo del conjunto de los servicios sociales, con especial atención al modelo de cuidados de larga duración, promoviendo la innovación y un modelo de Atención Centrada en la Persona”.

4. 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 Informe 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.

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 (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, con carácter previo a la aprobación de las Normas Regulatoras se procedió a la inserción de la iniciativa normativa en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

En el caso examinado, la MAIN da cuenta del sometimiento de la iniciativa de aprobación de las bases reguladoras a consulta pública, incluyendo un resumen de las alegaciones realizadas por las entidades que han considerado conveniente comparecer, hecho que también resulta acreditado mediante un certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de la CFJPS. Asimismo, a solicitud de este Servicio Jurídico, figuran incorporadas al expediente administrativo las alegaciones formuladas por las entidades que han tenido a bien realizarlo.

6. En lo tocante a la MAIN prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el RDMAIN, en la documentación que nos ha sido remitida figura una sola versión, suscrita por el Director General de Servicios Sociales. Conviene recordar 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 un mero formalismo, razón por la que sería aconsejable añadir al menos una segunda versión de dicho documento con carácter previo a la aprobación del texto reglamentario.

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.

1º) En primer lugar, es necesario que se incluya una identificación de los fines y objetivos perseguidos por la norma en tramitación. Al respecto, la MAIN da cuenta, en su epígrafe denominado “Fines y objetivos”, de la finalidad que se pretende satisfacer a través de las ayudas, así como de su imbricación en diversos instrumentos de desarrollo del PRTR.

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. Tal contenido ha sido incluido en la MAIN de referencia dentro del epígrafe “Análisis jurídico”, 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, motivación que también ha sido incorporada aludiendo tanto a la falta de establecimiento de una subvención, como –de modo implícito- a otras opciones diferentes a la convocatoria de una ayuda pública.

4º) Figura igualmente el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, haciendo referencia a esta cuestión tanto desde el punto de vista de los títulos competenciales materiales en los que se basa el proyecto normativo, como desde la perspectiva de la competencia orgánica para su aprobación.

5º) Por lo que se refiere a los impactos propiamente dichos de la norma proyectada, 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».

En el caso sujeto a consulta, la MAIN trata singularmente y de forma separada los impactos económico y presupuestario; sobre la infancia, la adolescencia y la familia; por razón de género, y de orientación sexual e identidad y expresión de género, y en la unidad de mercado y sobre la competencia. En cuanto a otros posibles impactos, se ha valorado positivamente su repercusión sobre el medio ambiente, desde la perspectiva de la transición digital y en relación con el fraude.

Convendría que el criterio del centro promotor de la norma expuesto en el documento de referencia se pusiera en relación con los informes que han sido recabados a lo largo del procedimiento.

Asimismo, a juicio de este Servicio Jurídico, debería reforzarse la motivación relativa al posible impacto de la entrada en vigor de la norma proyectada sobre la competencia ya que, al tratarse de subvenciones de concesión directa, cabe la posibilidad de que otras entidades distintas a las beneficiarias de la subvención que se dedican al mismo sector de actividad, resulten afectadas.

6º) Otro apartado a consignar en la MAIN es el relativo a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, a los que se hace referencia en la que es objeto de nuestro análisis.

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.

La obligación de incorporar esta previsión se hace especialmente patente en relación con los proyectos vinculados a los fondos del PRTR, bien sea en la MAIN, bien sea en documento aparte.

En este caso, se han determinado los criterios de seguimiento de indicadores.

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.

9º) Sin perjuicio de todo lo anterior, la específica financiación de las ayudas implementadas a través de las Normas Regulatoras sujetas a informe exige dotar a la MAIN de cierto contenido adicional.

Así, en primer lugar, cabe llamar la atención sobre el contenido del artículo 47.3 del RDL 36/2020, que impone que las MAIN correspondientes a las normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contengan un apartado específico en el que se justifique su vinculación con la aplicación del Fondo de Recuperación.

Dicho aspecto aparece tratado en la MAIN objeto de comentario, especialmente en el apartado 1.1, "Fines y Objetivos", si bien, para atender de forma más fiel a lo previsto en el texto legal de referencia, sería aconsejable hacer constar dicha justificación en un epígrafe específico.

Asimismo, el artículo 47.3 del RDL 36/2020 señala que las normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia estarán sometidas a la evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Ley del Gobierno, lo que obliga a recoger en la MAIN los términos y plazos en que se desarrollará dicha evaluación.

Otros aspectos que, por su vinculación al MRR, deberían ser abordados en la MAIN, no habiéndolo hecho, se refieren a la coherencia con los objetivos perseguidos en cada reforma o inversión, la identificación de los hitos u objetivos a cuyo cumplimiento contribuirán y de los indicadores sujetos a seguimiento, así como al análisis de la repercusión de las normas reguladas en el cumplimiento del coeficiente de etiquetado verde y digital asignado. Este aspecto es destacado en el Informe de 27 de enero de 2022, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen criterios sobre control de expedientes para el otorgamiento de subvenciones tramitadas en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuya toma en consideración con carácter previo a la solicitud de informe a la Intervención Delegada se antoja inexcusable.

7. 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 deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

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

- a) Memoria sobre la concurrencia de las razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa, firmado por el titular de la consejería competente o de la que dependa el organismo autónomo, empresa o ente proponente (art. 4.6 LSCM).

En el caso concreto, la motivación del informe incide, desde una perspectiva genérica, en el asidero legal de la utilización del procedimiento de concesión directa, si bien, al entender de este Servicio Jurídico, debería

reforzarse la justificación de por qué las concretas razones de interés público, social, económico o humanitario a las que se hace referencia, dificultan una convocatoria pública -art. 22.2 c) LGS-.

- b) 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. En él se aprecia un impacto positivo desde la perspectiva que le es propia en la medida en que el proyecto sometido a informe tiene como objetivo fomentar la autonomía de los usuarios y el modelo de atención centrado en la persona, *“favoreciendo así una mayor autonomía de las personas que constituyen los sectores más vulnerables de la sociedad como son la infancia y la adolescencia”*.
- 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 ha significado el impacto favorable de la entrada en vigor de la normativa proyectada desde el punto de vista del impacto de género, a la vista de que una de las líneas de ayudas se destina a mujeres víctimas de violencia de género y de que, cuando proceda, las entidades beneficiarias deberán contar entre sus fines previstos estatutariamente, con la atención de mujeres víctimas de violencia de género en todas sus manifestaciones.
- d) 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).

- e) Informe del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea en el que se da cuenta de que las subvenciones, al resultar imbricadas en el componente 22 del PRTR, no tienen condición de ayudas en el sentido del artículo 107 del TFUE puesto que “las empresas a las que se conceda la ejecución de los proyectos no obtendrán una ventaja, ya que la situación financiera de la empresa no mejora como resultado de la intervención estatal en otros términos que las condiciones normales de mercado”, y, por consiguiente, no requieren ser comunicadas a las instituciones comunitarias.
- f) Informe de la Delegación de Protección de Datos Personales, que ha suscitado ciertas adaptaciones en la redacción de los artículos 11, 12 y 22 del proyecto de Normas Regulatoras.
- g) Por una razón de coherencia con la práctica seguida en anteriores ocasiones por la CFJPS en la tramitación de las bases reguladoras de subvenciones destinadas a fines sociales (proyectos piloto de innovación social, SJ 84/22), convendría incorporar al expediente la documentación acreditativa de haberse informado sobre la iniciativa reglamentaria al Consejo para el Diálogo Social. Conforme al artículo 3.2 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece

su composición, organización y funcionamiento, basta con la comunicación del proyecto normativo a dicho órgano, en este caso al versar sobre la protección social, no siendo necesario en cambio que emita un informe.

8. 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 –de forma razonablemente analógica- el preceptivo informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

9. 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, lo que hace innecesario dicho trámite en este procedimiento.

Cuarta- Análisis del texto sometido a informe.

1. Comenzando con la parte expositiva del texto, esta no aparece titulada. Ello es conforme con lo previsto en la directriz 11 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración, constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso.

En esta parte preliminar se han incluido, principalmente, las referencias al

anclaje de las ayudas en el PRTR, a las diversas líneas que encajan las bases reguladoras, a la fundamentación jurídica del recurso al procedimiento de concesión directa, al procedimiento de elaboración de la disposición y al cumplimiento de los principios de buena regulación.

2. Por lo que se refiere al título del proyecto de Orden sometido a consulta, aquel, de conformidad con la Orden HFP/1030/2021, antes citada, debe incluir de forma completa la mención al «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU», como así se ha hecho.

3. En cuanto a la parte dispositiva del texto, la conforma un artículo único, de aprobación de las Normas Reguladoras, y dos disposiciones finales.

La disposición final primera atribuye a la Consejera de Familia, Juventud y Política Social la facultad de establecer criterios de interpretación y aplicación de las Normas Reguladoras.

En cuanto a la disposición final segunda, conforme a la directriz 43 de Técnica Normativa, debería aludir a la entrada en vigor del Acuerdo el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». Es decir, que aparte de amoldarse al contenido subrayado, la referencia al boletín oficial correspondiente debe figurar entrecomillada y en letra minúscula.

Tras ello, se incluyen las Normas Reguladoras propiamente dichas, que constan de veintitrés artículos. El proyecto se completa con siete anexos.

Atendida la perentoriedad de los procedimientos vinculados a la gestión de los fondos del MRR, nos limitaremos a realizar observaciones en relación con aquellos elementos del texto que, a juicio del Servicio Jurídico, requieren mejora, aclaración o corrección.

- Artículo 1.

Al definir el objeto de las Normas Reguladoras, se introducen algunos

conceptos que se repiten posteriormente a lo largo del articulado cuyo uso no es habitual en la terminología jurídica. Así, por ejemplo, las expresiones “atención desinstitucionalizada”, “entornos de proximidad” o “espacios inclusivos y normalizados”. Por parte del centro gestor se deberá reflexionar sobre si estas nociones tiene un uso suficientemente normalizado en el sector al que se destinan las ayudas como para que, de una forma espontánea y fluida, puedan ser interpretados de un modo uniforme por los destinatarios de las Normas Regulatoras. En caso contrario, debería establecerse expresamente su definición a efectos de la aplicación de las Normas Regulatoras y la observación que se realiza tendría carácter esencial.

- Artículo 2.

Como observación de conjunto, el artículo, por su extensión y en aras de facilitar la comprensión de la norma por sus destinatarios, admitiría la distribución de su contenido en varios apartados.

De conformidad con el artículo 1.4 del RDL 36/2020, la regulación establecida por las disposiciones comunitarias relativas a la gestión de fondos europeos se aplica preferentemente a la normativa estatal. Esta misma idea está reflejada en el artículo 6 de la LGS, por lo que convendría alterar el orden de cita de la normativa aplicable anteponiendo la normativa comunitaria a la española.

En la relación de normas atinentes a la prevención, detección y corrección del fraude convendría asimismo añadir la alusión al Plan de medidas antifraude para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Comunidad de Madrid.

Sin perjuicio de lo señalado al principio de este comentario, no se estima inadecuada la referencia a la LSCM, si bien, por las razones antepuestas, su alcance no puede superar en este caso los aspectos organizativos e internos.

- Artículo 3.

El párrafo segundo señala que las entidades del Tercer Sector de Acción Social podrán ser beneficiarias de subvenciones en orden a la mejora de las condiciones de accesibilidad y comunicación de sus sedes. Dicha previsión no es coherente en el artículo 5.5 del mismo proyecto sujeto a informe, que hace referencia a la exclusivamente a la adquisición de equipamiento técnico y tecnológico para la modernización y mejora de las condiciones de accesibilidad y comunicación de dichas sedes.

En relación con el carácter de beneficiarios de estas entidades, procedemos a continuación a incluir en el comentario del artículo 3 que nos ocupa la observación pertinente, si bien afecta también al artículo 5 y al conjunto del articulado.

Las subvenciones que pretende articular el proyecto de Acuerdo a que constituye el objeto del informe, responden al Componente 22 del PRTR, denominado “Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión social”, y, dentro de él, las líneas de inversión que se desarrollan son las C22.I1, “Plan de apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamientos y tecnología” y C22.I2, “Plan de modernización de los servicios sociales: Transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia”.

En concreto, el artículo 5 del proyecto de NNRR, al referir las actuaciones subvencionables, distingue cinco líneas de actuación. Pongo todas a continuación para que os podáis hacer una idea:

“1. Línea 1. Centros de atención a personas con discapacidad y/o con enfermedad mental grave y duradera y menores de 0 a 6 años que precisen atención temprana.

Sublínea 1.1. Centros residenciales, tanto de atención general como de atención especializada que presten asistencia a personas con discapacidad.

Sublínea 1.2. Centros de día en régimen ambulatorio, centros de rehabilitación y centros ocupacionales que presten asistencia a personas con discapacidad y centros de rehabilitación dirigidos a los menores de 0 a 6 años que precisen atención

temprana.

Sublínea 1.3. Centros residenciales, tanto de atención general como de atención especializada que presten asistencia a personas con enfermedad mental grave y duradera.

Sublínea 1.4 Centros de día en régimen ambulatorio y centros de rehabilitación que presten asistencia a personas con enfermedad mental grave y duradera.

2. Línea 2. Centros de atención a personas mayores, en situación de dependencia o que requieran asistencia por razón de la edad.

Sublínea 2.1. Centros residenciales, tanto de atención general como de atención especializada que presten asistencia a personas mayores, en situación de dependencia o que requieran asistencia por razón de la edad.

Sublínea 2.2 Centros de día en régimen ambulatorio que presten asistencia a personas mayores, en situación de dependencia o que requieran asistencia por razón de la edad.

3.Línea 3.- Centros residenciales de la red de protección de la Comunidad de Madrid, contratados con la Consejería de Familia, Juventud y Política Social a través de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

4. Línea 4.- Centros residenciales de la red pública de atención integral a víctimas de violencia de género de la Comunidad de Madrid contratados con la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

5.Línea 5.- Sedes de las Entidades del Tercer Sector. Comprendiendo a todas las entidades definidas en el artículo 2 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social que desarrollen su actividad en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, cuyo objeto social sea la atención a colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión social y al sector de población a los que están dirigidas las líneas 1, 2, 3 y 4.”

La Línea 5 no se refiere propiamente a centros en los que se desarrollen propiamente servicios de carácter social, sino a las sedes de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en cuyos estatutos figuren como objeto social la atención a colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión social y al sector de población a los que están dirigidas las líneas 1, 2, 3 y 4.

Con respecto a las actuaciones a que afectan las ayudas, aparte de la mención

genérica del Real Decreto-ley 36/220 a la economía de los cuidados (Exp. de Motivos), debemos tener en cuenta tres instrumentos:

a) Acuerdo de 30 de abril de 2021 del Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre la aprobación de la distribución territorial de los créditos correspondientes a 2021 para la financiación de proyectos de inversión de las comunidades autónomas, y las ciudades de Ceuta y Melilla, en el marco del componente 22 “Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión social” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En él se dice que los proyectos que dentro de dicho componente serán ejecutados por las comunidades autónomas, deberán corresponderse con alguno de los siguientes tipos de inversión:

1º) Plan de apoyos y cuidados de larga duración:

A. Dotación de nuevos equipamientos públicos para cuidados de larga duración basados en una nueva arquitectura centrada en la persona y en la atención en entornos comunitarios, y remodelación y adaptación de los equipamientos existentes.

B. Incorporación de nuevas tecnologías al servicio de los cuidados, mediante la introducción de equipamientos domiciliarios que favorezcan la promoción de la autonomía personal mediante el uso de la teleasistencia avanzada, así como de cualquier otro medio tecnológico que permita la prestación de apoyos y cuidados en viviendas conectadas y entornos de cuidados inclusivos, también en el medio rural.

2º) Plan de modernización de los servicios sociales:

C. Transformación tecnológica de los servicios sociales, mediante la implementación de programas integrales para introducir nuevas tecnologías en la atención de los servicios sociales, con el fin de mejorar su eficacia y su calidad y favoreciendo el intercambio de información entre sistemas y servicios.

D. Proyectos piloto de innovación en servicios sociales.

E. Modernización de infraestructuras, digitalización y mejora de los modelos protección residencial y acogimiento familiar especializado de niños, niñas y adolescentes, en especial de niños y niñas migrantes no acompañadas o con necesidades especiales.

3º) España País Accesible:

F. Accesibilidad a la Administración Pública y sus servicios.

G. Accesibilidad en el ámbito educativo.

H. Adaptación de puestos de trabajo accesible.

I. Accesibilidad en el transporte.

b) Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 15 de enero de 2021, sobre los criterios para la distribución territorial de los fondos del Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia.

Reproduce lo mismo que el anterior Acuerdo en cuanto a los tipos de inversión a financiar, si bien añade los criterios de distribución de la totalidad de los fondos entre las diferentes comunidades autónomas.

c) Convenio de Colaboración suscrito el 13 de diciembre de 2021 entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Comunidad de Madrid

para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia.

En este caso, se distinguen como proyectos a ejecutar:

1. Plan de apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamientos y tecnología (I1).
2. Plan de Modernización de los Servicios Sociales: Transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia (I2).
- 3 Plan España País Accesible (I3).

Yendo a su anexo III, en el que se describen los proyectos a desarrollar por la Comunidad de Madrid, el proyecto nº 1, perteneciente a la Línea 1, "Transformación de centros hacia un nuevo modelo de cuidados centrados en la calidad de vida y la autonomía de las personas", recoge una mención a las "Ayudas a entidades locales, entidades privadas y entidades sociales sin ánimo de lucro", pero en relación con la adquisición, remodelación y equipamiento de centros de día de proximidad. No es el caso que nos ocupa, salvo que las sedes de esas entidades se dediquen precisamente a este objeto, condición que no aparece expresada con claridad en las NNRR. En este sentido, no es lo mismo que el centro se dedique a esa función a que la entidad tenga dentro su objeto social la atención de ese tipo de personas, que es lo que figura en el proyecto de NNRR, ya que su sede puede estar destinada a funciones administrativas o a otras finalidades propias de la entidad que no sean a que se refieren las líneas 1 a 4 del proyecto.

El proyecto nº 2 no recoge la referencia a las entidades privadas como posibles beneficiarios y además se circunscribe a la instauración de la teleasistencia avanzada en la Comunidad de Madrid.

En el proyecto nº 3, "Transformación tecnológica de los servicios sociales", se

alude también a la "Ejecución de inversiones por parte de entidades locales y entidades sin ánimo de lucro", pero se orienta a la implantación de la Historia Social Única.

El proyecto nº 4 se refiere a ciertos proyectos piloto que no tienen que ver con la línea de ayudas a que se refieren las Normas Regulatoras sujetas a informe.

El proyecto nº 5 se centra en la modernización y digitalización, pero en relación con la protección de los menores.

El proyecto nº 6, destinado a la mejora de la accesibilidad de los servicios sociales, se enmarca en la línea C22.I3, que no es ninguna de las implementadas en el proyecto de NNRR sujeto a informe y, muy especialmente, se destina a centros propios de la Comunidad de Madrid (centros base, Registro de la Consejería y centros propios de servicios sociales), así como a ayudas a las Entidades Locales para la mejora de la accesibilidad de los Centros de Servicios Sociales en los mismos ámbitos considerados.

De esta forma, se ha de advertir del difícil encaje de la línea de actuación destinada a la modernización de las sedes de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en las Normas Regulatoras sujetas a informe.

Por otra parte, el artículo 3 objeto de comentario, dedicado a las "Entidades beneficiarias", contempla que dicha condición pueda recaer, no solo en las entidades privadas titulares de centros de servicios sociales de atención residencial y atención diurna, sino también en quienes únicamente tengan la condición de gestoras de dichos centros.

Ciertamente, la condición de entidad gestora de un centro no es algo inamovible, puesto que dicha condición seguirá la condición del vínculo jurídico que se mantenga con el titular del centro correspondiente, pudiendo ser modificada o incluso extinguida por multitud de razones que no pueden ser previstas en las Normas Regulatoras y que, por su carácter privado, se escapan al posible control de la

Administración. Por esa razón, se ha de dotar de cierta estabilidad a la dedicación de los importes en que consiste la subvención al fin para el que esta ha sido prevista, verbigracia exigiendo que los centros que sean objeto de las reformas o renovaciones a que se refieren las diferentes líneas subvencionables sigan destinándose a la función de centros de servicios sociales de atención residencial o diurna durante un mínimo de años, estableciendo igualmente las consecuencias de su incumplimiento, que podrían ser incluso graduales en función del número de años en que se hubiera respetado dicho destino.

Esa misma reflexión podría hacerse en cuanto a los titulares de los centros, puesto que nada impide que, en ejercicio de la libertad de empresa, dejen de dedicar los centros a la actividad a la que actualmente se destinan, lo que conllevaría además el riesgo de que las cantidades invertidas pudieran seguir siendo utilizadas para otra finalidad, puesto que las mejoras introducidas en los inmuebles quedan, en principio, incorporadas a ellos. Ello ha de ser puesto en relación con los artículos 17.3 d) y 19.1 g), que han fijado un plazo de cinco años para el mantenimiento del destino de los bienes inscribibles y de dos para el resto de bienes adquiridos a título de inversión, pero solo en relación con la adquisición de bienes, cuando las líneas de ayudas que recogen las Normas Regulatoras pueden suponer la modernización de equipamientos adquiridos con carácter previo.

Por otra parte, el párrafo primero alude como requisito necesario y sin excepción, de la inscripción de los centros de que se trate en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social de la Comunidad de Madrid. Ello no es coherente con lo señalado más adelante en el artículo 4.1 c), que limita este requisito a las entidades solicitantes de las ayudas correspondientes a las líneas 1 a 4. Esta divergencia deberá ser corregida en la versión final del proyecto.

- **Artículo 4.**

Desde el punto de vista formal, no se aprecian razones para que la expresión «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» figure completamente en mayúsculas

-apdo. 1 a)-.

En el apartado 1 b), dado que no todos los fines estatutarios a los que se hace referencia deben concurrir en cada beneficiario, sino alguno de ellos en función de la línea de ayudas a la que se concurre, para evitar confusiones interpretativas se sugiere añadir la expresión “según proceda”, “en su caso” u otra que sirva para aclarar que no es necesario que todas esas finalidades figuren recogidas al unísono en el objeto social correspondiente.

En este apartado tampoco se observan razones gramaticalmente atendibles para que los términos “infancia” y “adolescencia” figuren con mayúscula inicial. Se sugiere asimismo hacer referencia a “la atención a mujeres víctimas de violencia de género” y no a “la atención de...”, así como a “personas que sufren situaciones de vulnerabilidad” y no “... condiciones de vulnerabilidad”.

En el apartado 1 b), el párrafo primero alude como requisito necesario y sin excepción, de la inscripción de los centros de que se trate en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social de la Comunidad de Madrid. Ello no es coherente con lo señalado más adelante en el artículo 4.1 c), que limita este requisito a las entidades solicitantes de las ayudas correspondientes a las líneas 1 a 4.

Por la importancia de este requisito, convendría que se fijara alguna pauta para determinar cuándo se entenderá desarrollada la actividad de la entidad en el ámbito territorial autonómico madrileño. En cualquier caso, en el caso de las líneas 1 a 4, lo que debería exigirse es que los centros que vayan a resultar afectados por las actividades subvencionadas radiquen en su ámbito territorial.

Ya en el apartado 2, se ha de advertir de la excesiva flexibilidad que puede implicar el que condiciones tales como la fecha de constitución, los fines estatutarios o la radicación territorial de la actividad de la entidad de que se trate, sean acreditadas mediante una declaración responsable, cuando se trata de presupuestos que pueden ser fácilmente acreditados aportando la documentación de la que se deduzca su cumplimiento.

Se sugiere que el último párrafo del precepto, que se remite al cumplimiento de las obligaciones que con carácter general recaen en todo beneficiario conforme al artículo 14 de la LGS, se numere como un apartado específico ya que su mandato no encaja con el contenido del apartado 2 en que aparece actualmente inserto, que se refiere a la acreditación de los requisitos de los solicitantes de la subvención.

- **Artículo 5.**

Sin perjuicio de lo ya señalado en los comentarios al artículo 3, que debe darse por reproducido, en relación con la Línea 5, e sugiere al centro gestor una reflexión sobre si las líneas 3 y 4, que se refieren a centros residenciales contratados con la Comunidad de Madrid a través de la CFJPS son compatibles con la exclusión que contiene el tercer párrafo del artículo 3 del mismo proyecto sometido a informe en el sentido de que no poder ser partícipes de las ayudas las entidades privadas gestoras de centros cuyos inmuebles sean de titularidad pública.

A juicio de este Servicio Jurídico, tal compatibilidad en principio sí es posible, entendido que las dos líneas de referencia beneficiarían a centros de los que serían titulares entidades privadas sin perjuicio de atender la prestación de servicios sociales en régimen de gestión indirecta.

- **Artículo 6.**

Para evitar posibles lagunas, se sugiere la conveniencia de delimitar primero los gastos subvencionables, teniendo en cuenta en todo caso lo dispuesto en el artículo 31.1 de la LGS, y, en cuanto a los no subvencionables, señalar que lo serán, en particular, los que relaciona el precepto. De esta forma, no se correría el riesgo de que determinados gastos que no hayan sido tenidos en cuenta a la hora de redactar las Normas Reguladoras puedan resultar financiados cuando esa, quizás, no sea la intención del redactor de aquellas.

- **Artículo 8.**

Para facilitar la comprensión de la norma, el apartado 3 podría recoger en su parte final una remisión al apartado 6 (“*sin perjuicio de...*”, o cláusula de cierre equiparable), que lo matiza.

En el apartado 4, tras la expresión “*en este caso*”, con el objeto de dotar de mayor claridad al conjunto del texto, podría introducirse “*una vez atendidas las solicitudes del resto de solicitantes*” o alguna expresión similar.

El inciso final del apartado 8, que establece la regla de que el remanente sin ejecutar del ejercicio 2022 se trasladará al 2023, puede presentar dificultades de interpretación y, en su caso, aplicación, ya que los importes subvencionables y el periodo de ejecución de las actividades subvencionadas estarán determinados *ab initio* (ex art. 13.7 del proyecto sujeto a informe).

- **Artículo 9.**

En el apartado 1 se sugiere sustituir “podrán ser compatibles” por “serán compatibles”, ya que expresa con más claridad la regla que se pretende establecer.

- **Artículo 10.**

La regla del apartado 2, tal y como está enunciada en el proyecto sometido a informe, parece estar conformada por una regla general y una excepción. La regla general consiste en que cada entidad solo puede presentar una solicitud por línea y la excepción en que “en las líneas 3 y 5 se admitirá una única solicitud”. Queda así de manifiesto que la excepción no matiza la regla general, sino que la reproduce. De ello se ha de deducir la depuración del precepto a efectos de dotarlo de coherencia.

De igual modo, el apartado 2, una vez corregido, deberá guardar en todo caso coherencia con lo señalado en el apartado 4, que en su redacción actual permite presentar solicitudes en distintas líneas.

Las dos anteriores consideraciones tienen carácter esencial.

En el apartado 5 parece hacerse una utilización inadecuada del término “duplicada”. Conforme al Diccionario de la RAE, “duplicar”, en sus acepciones primera y tercera, supone “hacer doble algo o multiplicarlo por dos” y “repetir exactamente algo, hacer una copia de ello”. Asimismo, ateniéndonos al Diccionario panhispánico de español jurídico, se entiende por *duplicado* el documento original que se emite por partida doble. Sin embargo, lo que parece haber querido contemplar el apartado de referencia del proyecto objeto del informe es la posibilidad de que una misma entidad presente dos solicitudes distintas, en cuyo caso se tendría por presentada únicamente la primera.

- **Artículo 11.**

En el apartado 2, la expresión “documentación de presentación” parece haber querido aludir a la “documentación a presentar”.

Asimismo, en el apartado 5 debe corregirse la palabra “aubvención” y la denominación del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid no debe figurar toda en mayúscula.

- **Artículo 12.**

El último párrafo del apartado 1 debe partir del tratamiento diferenciado que ha de darse a la consulta de dos tipos de datos que, obrando en poder de las Administraciones Públicas, puede ser necesario recabar a efectos de la acreditación del cumplimiento por el solicitante de los requisitos para resultar beneficiario de la subvención. Por un lado, con respecto a los datos, documentos o antecedentes de carácter tributario en poder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria («LGT»), exige la autorización del interesado en orden a su consulta. En cambio, cuando se trate de otro tipo de documentación, de conformidad con el artículo 28.2 de la LPAC en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos

Personales y garantía de los derechos digitales, el interesado, deberá manifestar, en su caso, la oposición a su consulta.

En el párrafo de referencia se exige una “oposición expresa y motivada” del solicitante a la consulta de ciertos datos. La oposición, como se ha dicho, solo tiene sentido en los términos del artículo 28.2 de la LPAC, que recoge el derecho de los interesados a “no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración”, en cuyo caso “[l]a administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello”. Como se ve, este precepto no exige que la oposición del interesado a la consulta de sus datos por la Administración tenga que ser motivada. Por consiguiente, esta exigencia no deberá figurar en la versión definitiva de las Normas Reguladoras.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, dentro de los documentos que serán recabados de oficio salvo oposición del interesado según el párrafo de referencia, se incluye la información sobre las obligaciones tributarias con la Seguridad Social. Por parte de este Servicio Jurídico se ha de advertir de la ausencia de una respuesta doctrinal clara sobre si la necesidad de autorización establecida por el artículo 95 de la LGT puede afectar a datos tributarios que no estén en poder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

- **Artículo 13.**

En relación con el apartado 2, la urgencia del procedimiento (art. 48.1 RDL 36/2020) exige reducir a la mitad el plazo de diez días para la subsanación previsto. Así se deduce del artículo 33.1 de la LPAC.

El apartado 4 remite a la resolución de las solicitudes en función del orden cronológico de su presentación. Sin perjuicio de que esta posibilidad esté prevista en el artículo 62.1 del RDL 36/2020, teniendo en cuenta la entrada en vigor inmediata de

las Normas Regulatoras (disposición final segunda), esta regla podría determinar un trato desigual a los solicitantes en el caso de que, por las razones que sean, algunos de ellos hayan podido tener conocimiento previo del contenido proyectado de las Normas Regulatoras.

Se recomienda dar un repaso a la redacción del apartado 5 en su párrafo primero, cuya redacción no resulta del todo clara.

En relación con lo dispuesto en el apartado 8, ha de reiterarse lo ya advertido en cuanto a la reducción de los plazos en los procedimientos declarados urgentes.

- **Artículo 17.**

Por razones de seguridad jurídica, debe precisarse el plazo en el que se debe presentar la justificación técnica y económica.

En el apartado 7 no está correctamente identificado el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

- **Artículo 18.**

Al citarse la normativa aplicable al reintegro (apartado 1), convendría añadir la referencia al artículo 37 del RDL 36/2020, que contiene algunas previsiones al respecto.

- **Artículo 19.**

La redacción del apartado 1 f) no responde con fidelidad a lo previsto en el artículo 31.3 de la LGS, puesto que no se trata en propiedad de contratos menores (esta figura es propia de las entidades sujetas a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014), sino de gastos subvencionables cuya cuantía

es superior a la del contrato menor.

Convendría, bien limitarse a una remisión al referido artículo 31.3 de la LGS, bien ajustarse a su redacción con el objeto de no introducir confusión sobre la regla introducida en dicho precepto.

- **Artículo 20.**

El Convenio suscrito entre la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y resiliencia distingue dos tipos de publicidad en su cláusula novena: la correspondiente a la financiación por la Administración General del Estado y la relativa a su origen en los fondos de la Unión Europea.

Aunque con respecto a la primera, la cláusula novena de referencia parezca restringirla a las actividades que realice la Comunidad de Madrid para la difusión de las acciones previstas en el Convenio, el hecho de que este, en general, vertebrase los proyectos a ejecutar por parte de la Administración autonómica con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo de recuperación y resiliencia, también permitiría sustentar que la obligación de referencia afecta a la generalidad de actuaciones que sean financiadas con cargo a dicho mecanismo.

- **Artículo 21.**

A las subvenciones financiadas con fondos europeos se les aplica preferentemente la normativa comunitaria que les afecte, así como la nacional dictada para su transposición y, de modo supletorio, los procedimientos de control previstos en la LGS. Así se deduce del artículo 6 de esta última disposición legal. Ello permitiría hacer una remisión en el precepto objeto de comentario a los artículos 46 y siguientes de la LGS.

4. Como añadido a lo ya expuesto, debe advertirse que las bases reguladoras deberían reforzar el tratamiento de aspectos específicos cuyo abordaje se deriva de la vinculación de las ayudas a los fondos del MRR tal y como ha sido puesto ya de manifiesto en el Informe de 27 de enero de 2022, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid (IGCM), por la que se establecen criterios sobre control de expedientes para el otorgamiento de subvenciones tramitadas en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

a) La introducción de mecanismos para reducir el riesgo de fraude, corrupción y conflictos de intereses.

b) La referencia a los canales de comunicación implementados por la Comunidad de Madrid para informar de las posibles sospechas de fraude. Conforme al epígrafe 5.2 del Plan de medidas antifraude para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Comunidad de Madrid, al menos debería darse información sobre el canal público de la Intervención General de la Administración del Estado para comunicar denuncias de comportamientos fraudulentos¹ y al buzón de consultas inserto en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid².

5. Por lo que se refiere a los anexos, son siete, aunque el primero está sin numerar y los seis restantes se identifican, respectivamente, del II a VII. Conforme a la directriz 44 de Técnica Normativa, únicamente debería dejarse sin numerar el anexo cuando haya solo uno.

6. Aparte de las ya realizadas, deben realizarse algunas observaciones relacionadas con la técnica legislativa, que obligarán a revisar el conjunto del texto del proyecto.

De conformidad con la directriz 80 de Técnica Normativa, sería aconsejable

¹ <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/esES/snca/Paginas/ComunicacionSNCA.aspx>

² www.gestiona3.madrid.org/suqe_inter/run/j/QuejaAlta.icm

realizar la primera cita de las disposiciones de forma completa y abreviar las posteriores únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Por otra parte, numerosos párrafos del texto no están culminados con el correspondiente punto y aparte.

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

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, algunas de las cuales revisten carácter esencial, se informa favorablemente 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 subvenciones destinadas a desarrollar proyectos de inversión para fomentar la autonomía de los usuarios y el modelo de atención centrado en la persona y para la adquisición de equipamiento técnico y tecnológico de los centros de servicios sociales y de las Entidades del Tercer Sector, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Financiado por la Unión Europea–Next Generation EU)”.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

EL LETRADO-JEFE EN LA CFJPS

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