

S.J. 211/2024

INFC: 2024/1087

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, solicitud de informe en relación con el proyecto de «Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de Proyectos Sociales destinadas a la realización de programas de interés general considerados de interés social, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, al 0,7 por ciento del rendimiento de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y de Sociedades y al Plan Corresponsables, en el ámbito de la Comunidad de Madrid».

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único- La Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (en adelante, «CFJAS»), ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de bases reguladoras identificado en el encabezamiento de este informe.

A dicha solicitud le acompañaba la siguiente documentación:

- Índice del expediente.

- Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración, por la que se aprueba la apertura del trámite de consulta pública relativa al Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de Proyectos Sociales destinadas a la realización de programas de interés general considerados de interés social, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, al 0,7 por ciento del rendimiento de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y de Sociedades y al Plan Corresponsables, en el ámbito de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 9 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General del Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 10 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 13 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 9 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Calidad, Evaluación e Innovación (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 9 de mayo de 2024.

- Dos borradores del texto reglamentario sujeto a informe.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por el Director General de Servicios Sociales e Integración el 26 de mayo de 2024.
- Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Orden 1270/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Orden 1482/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Certificado de la Jefa de Área de Información y Administración Digital (Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) de 15 de marzo de 2024, relativo a las alegaciones recibidas en la consulta pública.
- Escritos de alegaciones presentados en dicho trámite.

- Informe del Grupo de Trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social correspondiente al trámite de información pública, en el que se hace constar que no se emiten observaciones.
- Informe de la Directora General de Igualdad, de 9 de mayo de 2024, de impacto por razón de género.
- Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 9 de mayo de 2024, de impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 13 de mayo de 2024.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 29 de mayo de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera-. Finalidad y contenido

El Proyecto de Orden tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado- establecer las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la realización de programas de interés general considerados de interés social. Estas ayudas, según se refiere también en su título, se financiarán con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid y, de modo específico, con el 0,7% de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y de Sociedades, y al Plan Corresponsables, en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

El borrador consta de una parte expositiva y otra dispositiva que cuenta con cincuenta y cuatro artículos, dos disposiciones adicionales, otra derogatoria y dos disposiciones finales. Asimismo, se complementa con un anexo en que se incluyen los programas subvencionables, distribuidos en nueve líneas.

Segunda-. Marco competencial y régimen jurídico

La jurisprudencia constitucional tiene declarada la inexistencia de un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha señalado que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» y que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 95/1986). De este modo, «la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas» (STC 13/1992).

En consecuencia, la competencia para el establecimiento y el otorgamiento de las subvenciones se le atribuye, en principio, a la Administración que la tenga sobre la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, las ayudas encuentran fundamento en los artículos 26.1.23, 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 (sic) 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 concreto, el origen de esta línea de ayudas hay que encontrarlo en la Sentencia 9/2017, de 19 de enero, del Tribunal Constitucional. Hasta el año 2016, había sido la Administración del Estado la que había venido convocando las subvenciones a las entidades del denominado Tercer Sector y a la Cruz Roja Española en orden a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del 0,7% del IRPF.

En la STC 9/2017, el Alto Tribunal resolvió el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocaron las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF. Según observó la sentencia, en línea con otras muchas que le habían precedido en materia de asistencia social a partir de la STC 13/1992, de 6 de febrero, se trata de subvenciones que «conforman un sistema de protección dirigido a colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión social, dirigido a protegerlos en situaciones de necesidad específicas y que se dispensa al margen de toda obligación contributiva o colaboración económica de los destinatarios de los programas de actuaciones».

En este orden de consideraciones, la STC 9/2017 supuso un punto de inflexión debido a la consideración que se incluyó en su parte final (FJ 7):

«No obstante, la sucesión de conflictos de competencia suscitados por el mismo objeto impone alguna consideración adicional. En torno a esta misma controversia, en la STC 21/2013 ya hubimos de “recordar lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como entonces afirmamos, ‘la lealtad constitucional obliga a todos’ (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal” (FJ 8). Su cumplimiento pleno y tempestivo, al que vienen obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), exige que el Estado aborde sin demora la modificación del marco regulador de estas subvenciones, a fin de acomodarlo para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva».

Fruto de esta admonición del Tribunal Constitucional surgió el modelo de reparto de doble tramo, que suponía que las Comunidades Autónomas pasaran a gestionar una cantidad cercana al 80% de los fondos procedentes del 0,7% de las cuotas del IRPF no destinadas a la Iglesia Católica, correspondiendo al Estado la gestión del 20% restante. Ello determinó el otorgamiento por la Comunidad de Madrid de las subvenciones del año 2017 y posteriores destinadas a proyectos sociales a sufragar con cargo a dicha asignación.

A la vista de lo expuesto, cabe afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada.

En cuanto al régimen jurídico a tener en cuenta, viene este configurado, en primera línea, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones («LGS») parte de cuyo articulado tiene carácter básico de conformidad con su disposición final

primera, así como por el Reglamento de dicho texto legal aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio («RLGS»).

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

Tercera- Tramitación.

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

Desde el punto de vista de la competencia para dictarla, esta recae sobre el titular de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (art. 6.4 de la LSCM) y, dentro de ella, la promoción del proyecto normativo corresponde a la Dirección General de Servicios Sociales e Integración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.12 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, según el cual *“Corresponden a la Dirección General de Servicios Sociales e Integración las competencias en materia de servicios sociales, inclusión social,*

voluntariado, cooperación al desarrollo e inmigración, y en especial las siguientes:

12. El fomento de programas sociales de interés general para la atención a personas en situación vulnerable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, complementarios de los servicios sociales normalizados, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Comunidad de Madrid y a distintas administraciones públicas, con cargo al 0,7% del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras fuentes de financiación”.

Por lo que se refiere a su tramitación, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 52/2021), excluye de su ámbito de aplicación a las bases reguladoras de subvenciones (art. 1.3). Ello obliga a tomar como referente normativo de forma supletoria al Ordenamiento Jurídico estatal (art. 149.3 *in fine* de la Constitución Española).

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

El artículo 8.1 de la LGS, de aplicación básica, exige que, con carácter previo al

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

Al respecto, debe llamarse la atención sobre la importancia que la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene dando a la previsión de una determinada subvención en el plan estratégico correspondiente al periodo al que se pretenda aplicar. En dicho sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal ha declarado que la exigencia a que nos referimos constituye un «*requisito esencial y previo a la regulación de la subvención*» (SSTS, 3ª, de 26/6/2012, RC 4271/2011; de 4/12/2012, RC 4369/2011; de 28/1/2013, RRCC 57/2012 y 559/2012, y de 16/4/2013, RC 1372/2012). En estas resoluciones, la Sala Tercera ha resaltado el carácter “*imperativo y categórico*” de la exigencia prevista en el artículo 8.1 de la LGS como “*requisito esencial y previo a la regulación de la subvención*” en relación con los principios de transparencia, eficacia y eficiencia que deben presidir la gestión de las subvenciones a tenor del artículo 8.3 de la misma ley.

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

«... el Plan Estratégico de Subvenciones constituye un instrumento de planificación de políticas públicas que tengan como objetivo el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, cuya aprobación, con carácter previo a la regulación de la subvención, resulta exigible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 10 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley General de Subvenciones, de

donde se infiere que se configura como un requisito esencial del procedimiento subvencional.»

En relación con este requisito, el expediente administrativo incorpora el texto de la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid. En él se incluye, dentro del Objetivo 1, las ayudas destinadas a la realización de programas de interés general considerados de interés social, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, al 0,7 por ciento del rendimiento de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y de Sociedades y al Plan Corresponsables, en el ámbito de la Comunidad de Madrid. El objetivo pretendido, según el documento de referencia, consiste en «atender las necesidades específicas de protección y apoyo social de personas en situación de pobreza y de riesgo de exclusión social por diferentes causas en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid».

Asimismo, se incluye al expediente la Orden 1270/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, que, en lo que se refiere a estas ayudas, modifica los costes presupuestarios previsibles, y la Orden 1482/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que también se modifica la Orden 100/2024, .

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

potencialmente afectadas por la norma que se pretenda aprobar.

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

En el caso examinado, consta en el expediente administrativo la Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración, por la que se aprueba la apertura del trámite de consulta pública, el Certificado de la Jefa de Área de Información y Administración Digital de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales relativo a las alegaciones recibidas en la consulta pública, y el escrito con las alegaciones, cuya transcripción figura igualmente incorporada.

En lo tocante al contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo («MAIN») prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el RDMAIN, en la documentación que nos ha sido remitida figura una sola versión, suscrita por el Director General de Servicios Sociales el 26 de mayo de 2024 aunque, el hecho de figurar identificada como “MAIN BBRR IRPF tras informes” permite sospechar que exista alguna otro ejemplar anterior que no figure incorporado al expediente administrativo. Conviene recordar que la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, razón por la que sería aconsejable añadir otra versión de dicho documento con carácter previo a la aprobación del texto reglamentario y, en su caso, incluir en el expediente administrativo otras posibles ediciones anteriores de aquel.

El artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017 prevé el contenido preceptivo de la MAIN en su modalidad ordinaria, a la que atiende la que nos ha sido remitida. Ha de analizarse, por consiguiente, si el proyecto de norma remitida recoge de forma satisfactoria todos los aspectos exigibles.

1º) En primer lugar, es necesario que se incluya una identificación de los fines y objetivos perseguidos por la norma en tramitación. El epígrafe 1.1. de la MAIN responde a tal exigencia.

2º) El segundo aspecto a incluir en la MAIN se refiere a la explicación de la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, necesidad, proporcionalidad y eficiencia, con especial incidencia en los tres últimos. Tal motivación ha sido incluida en el epígrafe 1.2 de la MAIN de referencia.

3º) Un tercer elemento a tratar consiste en el análisis de las alternativas de la propuesta, que se ha tratado en el epígrafe 1.3 aludiendo al hecho de que la integración de dos programas de subvenciones que cuentan con regulaciones distintas se traduce en la necesidad de aprobar una nueva norma común.

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

5º) En lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la memoria trata singularmente y de forma separada el impacto económico y sobre la

competencia; presupuestario; en forma de cargas administrativas; sobre la infancia, la adolescencia y la familia; por razón de género, y de orientación sexual e identidad y expresión de género.

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

6º) Otro apartado a consignar en la Memoria es el relativo a los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Según la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, aplicable en virtud de la disposición adicional primera del referido Real Decreto 931/2017, la inclusión de esta información «refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto».

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

7º) En cuanto a la evaluación *ex post* o forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas -art. 2.1 j) del RDMAIN-, su inclusión en una determinada propuesta normativa resulta conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude

el artículo 3.1.g) de la LRJSP, que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buena administración emergente en el Derecho Administrativo español contemporáneo.

A la hora de abordar esta previsión, cabe significar que la MAIN sigue el esquema previsto en los apartados 7 y 9 de la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, haciendo constar con los indicadores generales y específicos para esta línea de subvenciones, así como los sistemas de 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 «Real Decreto 931/2017» y en la Guía Metodológica anteriormente citada.

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

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

- Informe de la Dirección Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 9 de mayo de 2024, al amparo de lo previsto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de

Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, que contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).

- Informe de la Dirección General del Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 10 de mayo de 2024, recabado con sustento en el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la LSCM en materia de bases reguladoras de las mismas. Dicho centro directivo, atendido el objeto de las ayudas que se pretenden estatuir por el proyecto de bases reguladoras sujeto a informe, ha estimado innecesaria la incorporación de criterios de empleo estable.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 13 de mayo de 2024, en el que se concluye que las subvenciones insertas en las bases reguladoras con constituyen una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 9 de mayo de 2024, que, de conformidad con el artículo 10 de la LSCM, ha autorizado la exención de garantías para el pago anticipado de la subvención.

- Informe de la Dirección General de Calidad, Evaluación e Innovación (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 9 de mayo de 2024, en el que no se formulan observaciones.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en el que se han incluido algunas sugerencias para la mejora del proyecto normativo.
- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, tal y como exigen el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Informe de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de impacto por razón de género, de conformidad con lo previsto en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, y en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

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

Conviene mencionar que la disposición final tercera del Decreto 52/2021, de 24 de

marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, ha modificado en su disposición final tercera el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones. Conforme a la nueva regulación, la distribución del proyecto normativo entre el resto de secretarías generales técnicas ya es únicamente necesaria en los procedimientos de aprobación de planes y programas.

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

Cuarta-. Análisis del articulado

Analizaremos, a continuación, el contenido del Proyecto de Orden, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la*

técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”.

El **título** se identifica como “Proyecto de Orden”, de conformidad con la Directriz 6.

El **Preámbulo** o parte expositiva carece de título como indica la Directriz 11, y responde, en líneas generales, a la Directriz 12 pues cumple la función de describir su contenido, indicando las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. De igual modo, en esta parte expositiva se exponen las principales novedades que presenta el Proyecto de orden, con respecto a las bases reguladoras de las convocatorias realizadas en años anteriores, pudiendo destacar los siguientes aspectos:

- Se ha incluido como gasto subvencionable el correspondiente a la realización de auditoría de cuentas sobre la cuenta justificativa del proyecto hasta un 5% del coste total del proyecto inicial o reformulado, y el finiquito de los trabajadores y trabajadoras que se hayan encargado de la puesta en marcha y ejecución del proyecto subvencionado.
- Se potencian los proyectos a ejecutar en ámbitos territoriales en municipios de menos de 5.000 habitantes pertenecientes a mancomunidades de servicios sociales de la Comunidad de Madrid, así como los proyectos dedicados a la gestión, adecuación y equipamiento de puntos de encuentro familiar en mancomunidades de servicios sociales.
- Se incrementa el importe que se podrá pagar en metálico por proyecto y se suben al 15% las desviaciones entre partidas.
- Se incorpora la obligación de suscribir un seguro de accidentes para los participantes en acciones formativas durante todo el proyecto formativo.

- Se rebaja la puntuación de los proyectos por tiempo de continuidad en favor de dar puntuación a nuevas necesidades.
- Se añaden como nuevos criterios de valoración los proyectos a ejecutar en centros del programa de colegios públicos de atención primaria de la Comunidad de Madrid, y se incorpora como valorable los proyectos que se desarrollen en Cañada Real y otros asentamientos chabolistas y proyectos que se ejecuten en distritos incluidos en la relación de participantes de prestaciones RMI o prestaciones económicas similares y el municipio de Madrid capital. En cuanto al criterio de valoración del patrimonio, éste se adjetiva como neto.
- Se permite que haya gasto corriente en proyectos de inversión.
- Se establece el tope del 50% de externalización la suma de contratos con otras empresas y de contratos de arrendamientos de servicios.
- Se establece de forma expresa la prohibición de cobrar a los usuarios de los proyectos.
- Exigencia de contar con certificado negativo de delitos de naturaleza sexual para proyectos con niños menores de edad.
- Se incluye una horquilla de penalización en puntos obtenidos por la entidad, derivado del perjuicio causado a terceros, por devoluciones voluntarias posteriores a la publicación de la resolución definitiva o por contar con una resolución de reintegro de una convocatoria anterior, por no justificar debidamente.
- Se impone la obligación a la entidad contratante que subcontrata con una entidad contratista de garantizar que la contratista se encuentre al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social.

- Se añaden artículos sobre transparencia, responsabilidad subsidiaria y régimen sancionador, canales de comunicación de sospechas de fraude y sobre sucesión de entidades.

En relación con las novedades en materia de transparencia, sería conveniente, por razones de seguridad jurídica, aludir a las concretas obligaciones que se imponen de conformidad con lo previsto en la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, pues la mera referencia a la ley se considera demasiado genérica.

Por lo que respecta a las novedades en relación con las líneas de actuación:

- Línea B. Atención Integral a personas en situación de vulnerabilidad: se añade una nueva sublínea, sublínea 4, dirigida a proyectos de entidades del Tercer Sector de Acción Social, destinados a la distribución de alimentos y a instituciones sociales sin ánimo de lucro que presten servicio de comedor social.
- Línea C. Infancia y Familia: se han agregado los programas destinados a la creación y mantenimiento de Puntos de Encuentro Familiar.
- Línea F. Promoción de la acción voluntaria: se han incorporado como nuevos programas subvencionables los proyectos de voluntariado de acompañamiento a personas mayores en residencias y también en ámbitos rurales, los proyectos que utilicen las TICs para acercar la acción voluntaria a sus respectivos domicilios, residencias y centros de mayores y programas de formación de voluntarios tanto para la distribución de alimentos como para la elaboración de comidas en comedores sociales
- Línea G. Inserción social en determinados ámbitos: se incorpora en la sublínea 3 dirigida a población inmigrante los programas formativos para la obtención de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo para la formación; se impulsa que los proyectos que se desarrollen en Cañada Real y otros

asentamientos chabolistas se presenten por su sublínea específica, sublínea 6; se incluyen como programas subvencionables la formación para la obtención del carnet de conducir en la sublínea 5 denominada Pueblo Gitano.

- Se añade una línea específica, Línea I, para la ejecución de proyectos a personas LGTBI en situación de vulnerabilidad o especial vulnerabilidad y de proyectos de fomento de la convivencia, lo que implica la derogación de la Orden 947/2020, de 5 de agosto, de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Natalidad por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de proyectos de atención a personas LGTBI en situación de vulnerabilidad y de sensibilización de la sociedad madrileña dirigidos a la consecución de la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI.

Seguidamente, se pone de manifiesto que la subvención que se instrumenta a través de este Proyecto de orden se encuentra recogida en el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales aprobado mediante Orden 100/2024 de 18 de enero, y se hace mención igualmente en este apartado a la Orden 1270/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se modifica la Orden 100/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, que, en lo que se refiere a estas ayudas, modifica los costes presupuestarios previsibles, y a la Orden 1482/2024, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que también se modifica la Orden 100/2024.

Por otro lado, en relación con la tramitación de la norma, se menciona el trámite de consulta pública y que se han recabado los informes de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid e Intervención Delegada de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, sin embargo, sería conveniente aludir al resto de informes emitidos en el procedimiento de elaboración de la norma, de conformidad con lo previsto en la

Directriz 13, según la cual *“En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales. Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.”*

Por otra parte, y de acuerdo con lo expuesto, la información relativa a los informes solicitados debería articularse en párrafo independiente justo antes de la referencia a la competencia en cuya virtud se dicta la disposición y antes de la fórmula promulgatoria.

En último término, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la LPAC y el artículo 2 Decreto 52/2021. No obstante, tal como hemos expuesto al tratar de la normativa de aplicación, el citado decreto excluye de su ámbito de aplicación a las bases reguladoras de subvenciones, por lo que no resulta adecuada la cita del artículo 2 que se contiene en este apartado.

A colación de lo anterior, damos por reproducida esta misma consideración en relación con la cita del artículo 5 del Decreto 52/2024 realizada en el primer párrafo de la página quinta.

Por lo que respecta a la justificación de la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *“ (...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si*

bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”. Sería deseable, en consecuencia, ampliar la justificación otorgada pues la motivación incorporada se considera demasiado sucinta en comparación con la recogida en la MAIN.

Finalmente, se ha detectado una errata en el último párrafo del preámbulo, pues se alude a la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en lugar de a la actual Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

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

La Orden proyectada tiene por objeto, según su **artículo 1**, *establecer las bases reguladoras que han de regir la concesión de subvenciones destinadas a la realización de programas de interés social dirigidos a la población vulnerable, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, al 0,7 por ciento del rendimiento de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y de Sociedades y al Plan Corresponsables, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, así como de las subvenciones para la ejecución de proyectos a personas vulnerables LGTBI.*

Sin embargo, dicho objeto no se corresponde exactamente con el título del Proyecto de Orden, que alude a la *realización de programas de interés general considerados de*

interés social. Por esa razón, se recomienda modificar la definición del objeto contenida en este artículo 1, en consonancia con el título de la disposición normativa.

Por otra parte, la referencia específica en la descripción del objeto de estas subvenciones de la ejecución de proyectos a personas vulnerables LGTBI no se considera del todo adecuada, dado que estos proyectos constituyen una línea específica de estas subvenciones, la Línea I, por lo que se encuentran subsumidas en la descripción general del objeto del mismo modo que todas las demás líneas. No obstante, dado que se trata de una novedad significativa de estas bases reguladoras respecto de las tramitadas en años anteriores, si se quiere destacar que estas subvenciones también irán dirigidas a este colectivo específico, se considera que lo adecuado sería insertar dicho contenido en el apartado segundo del artículo.

Desde una perspectiva formal, la división del artículo deberá adecuarse a lo previsto en la Directriz 31, según la cual *“El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados.”*. En este caso, como el artículo 1 presenta dos apartados, estos deberán numerarse con cardinales arábigos, en cifra.

El **artículo 3** regula las entidades beneficiarias, distinguiendo, en su apartado primero, dos supuestos:

- Entidades definidas en el artículo 2 de la Ley 43/2015 de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, así como Cruz Roja Española.

Respecto de estas se dice que *“En el caso de que alguna de las entidades solicitantes de la subvención sea una federación, confederación o persona jurídica similar, siempre que cumplan con lo previsto en la Ley 43/2015, de 9 de octubre, que integren en su seno a varias entidades miembros o asociadas y no*

opten por presentar sus solicitudes individualmente con el máximo de 3 o 5 proyectos, según si se proponen o no proyectos para línea I, de conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la presente orden, propondrán entidades ejecutantes de los programas, que actuarán por nombre y cuenta de la entidad solicitante y tendrán igualmente la consideración de entidades beneficiarias.

En efecto, el artículo 22.1 establece que el límite máximo de solicitudes que podrán presentar las entidades individualmente será de 3 proyectos para las líneas A, B, C, D, E, F, G y H; y para las entidades que además presenten proyectos en la línea I, podrán presentar hasta un máximo de 2 proyectos en esa línea, es decir, 5 en total.

Respecto de las entidades ejecutantes, que actuarán por nombre y cuenta de la entidad solicitante, se dispone que “*tendrán igualmente la consideración de entidades beneficiarias*”, previsión que se estima correcta de conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 de la LGS.

Por otra parte, tratándose de agrupaciones de entidades sin personalidad jurídica, en consonancia con lo previsto en el artículo 11.3 de la LGS, deberán hacerse constar expresamente los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que no podrá ser inferior al 5%. Este compromiso se recoge igualmente para el caso de los ejecutantes de proyectos en solicitudes realizadas por una federación, confederación o persona jurídica similar.

- Instituciones sin ánimo de lucro que presten servicio de comedor social en el ámbito de la Comunidad de Madrid, que podrán solicitar subvenciones con carácter excepcional para proyectos que se presenten en la sublínea B4 “Alimentos y comedores sociales”.

Como ya hemos anticipado, de acuerdo con la exposición de motivos, una de las novedades de las presentes bases reguladoras es que se añade una nueva sublínea dentro de la Línea B, dirigida a proyectos de entidades del Tercer Sector de Acción Social, destinados a la distribución de alimentos y a instituciones sociales sin ánimo de lucro que presten servicio de comedor social.

En efecto, en el Anexo se dispone que serán objeto de subvención en esta sublínea los programas dirigidos a instituciones cuyo único objeto del proyecto consista en la elaboración y entrega de comidas, incluidos los comedores sociales.

Cabe significar, no obstante, que la referencia al “*carácter excepcional*” de estas subvenciones induce a cierta confusión, en la medida en que se entiende que la excepcionalidad viene referida al hecho de que estas instituciones sin ánimo de lucro solo pueden presentar proyectos para esta sublínea de actuación pero no para el resto de subvenciones previstas en la orden, a diferencia de las entidades del Tercer Sector de Acción Social, y no tanto a que la presentación de proyectos en esta sublínea por estas instituciones tenga carácter excepcional. Sería conveniente aclarar este extremo.

Los **artículos 4 y 5** regulan las acciones subvencionables, remitiéndose a los programas de las distintas líneas del Anexo. En particular, el artículo 5 regula las inversiones reales con motivo de la ejecución de proyectos relacionados con los fines de las líneas B, D y E en determinados supuestos que aparecen contemplados.

El **artículo 6** regula la compatibilidad de las ayudas. Nada que objetar en cuanto a su contenido, si bien, desde el punto de vista formal, en el último inciso de su apartado primero debe modificarse la cita del artículo “19-3” de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, para adecuarse a lo previsto en la Directriz 68, respetando la forma en que esta numerado el artículo (19.3).

El **artículo 7** regula los “Requisitos de los proyectos”, siendo preciso señalar en relación con la exigencia de la letra d), a modo de recordatorio, que los contratos de alquiler o cesión de centros en los que se produzcan obras tengan una vigencia igual o superior a 5 años no implica *per se* la consolidación de la inversión a favor de la finalidad pública que promueve la subvención, dada la existencia de diversas causas de resolución de las relaciones arrendaticias.

Respecto de la regulación relativa a las personas beneficiarias del Plan Corresponsables, se constata que la misma se acomoda a lo previsto en el punto I. de la Resolución de 10 de mayo de 2024, de la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 29 de abril de 2024, por el que se fijan los criterios de distribución a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, así como la distribución resultante, del crédito destinado en el año 2024 al desarrollo del Plan Corresponsables.

Únicamente señalar, desde una perspectiva formal, que en la letra a) del apartado 3 y en el apartado 4 de este artículo, no parece que sea necesaria la utilización de los dos puntos “:”, ni el párrafo aparte, en la determinación de las personas beneficiarias con carácter prioritario en la línea H y beneficiarias de los proyectos en la línea I, pues no se realiza una enumeración separada de las mismas.

El **artículo 9** se ocupa de los gastos subvencionables, dedicando el apartado segundo a regular los gastos subvencionables para los proyectos en el marco del Plan Corresponsables de la línea H. En este sentido sería aconsejable precisar, por razones de seguridad jurídica, si los gastos subvencionables del apartado primero lo serán igualmente respecto de los proyectos de la línea H, o estos proyectos se rigen exclusivamente por lo previsto en el apartado segundo.

Por lo demás, se observa que la regulación de estos gastos subvencionables se acomoda a lo previsto Resolución de 10 de mayo de 2024, de la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 29 de abril de 2024, por el que se fijan los criterios de distribución a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, así como la distribución resultante, del crédito destinado en el año 2024 al desarrollo del Plan Corresponsables, por lo que no hay nada que objetar en este sentido.

No obstante, la referencia realizada en los puntos 1º y 2º de la letra a) del apartado segundo de este artículo 9, a *“los y las profesionales”* debería ser corregida en consonancia con lo manifestado por la Real Academia Española, que señala que este tipo de desdoblamientos son artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico en la medida en que los sustantivos que designan seres animados existe la posibilidad del uso genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos.

Por otra parte, dado que con carácter general se requiere en el primer párrafo de este apartado segundo que los gastos subvencionables sean siempre gastos accesorios a los objetivos del Plan, se aconseja, en aras de una mayor simplificación del texto, que no se haga constar igualmente dicha circunstancia en la enumeración de los distintos gastos financiados realizada en la letra c), más aún cuando se observa que no en todos los números se precisa que tengan que ser *“gastos accesorios a los objetivos del Plan”*, lo que puede inducir a confusión a los destinatarios de la norma.

En último término, en relación con la reproducción realizada en el apartado cuarto del artículo 31.3 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, es preciso traer a colación lo previsto en la Directriz 4, según la cual, *“No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas*

reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).”

El **artículo 11** regula los gastos de mantenimiento y actividades. En cuanto a su contenido, únicamente señalar en relación con los gastos de la letra e), esto es, “*gastos específicos de cada proyecto en los que incurran los destinatarios del mismo como transporte, alojamiento, manutención, seguros de accidentes, etc*”, que los gastos de transporte parece que participaría de la naturaleza de los gastos de viaje y dietas del artículo 12, dado que el Real Decreto 462/2002 de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, dispone en su artículo 1, letra b), que darán derecho a dicha indemnización *los desplazamientos dentro del término municipal por razón de servicio*. Por ello, sería conveniente establecer algún criterio de diferenciación.

Con respecto a los gastos de viaje y dietas regulados en el **artículo 12**, atendido que los proyectos, por lo general, han de realizarse en la Comunidad de Madrid por entidades con implantación territorial en ella, convendría restringir su aplicación limitando su financiación a los supuestos estrictamente necesarios, evitando la posible imputación a esta línea de subvenciones de costes de ese tipo realizados para finalidades distintas a la realización de los proyectos subvencionados.

En cuanto a los gastos de inversión, contemplados en el **artículo 14**, ha de advertirse del riesgo de que su financiación no se refleje en el abordaje de las situaciones de pobreza, exclusión social o especial vulnerabilidad, que constituye precisamente el objeto de las subvenciones que articula el proyecto de bases reguladoras, lo que debe conducir a

extremar las cautelas para asegurar su estricta relación con los proyectos seleccionados.

Por otra parte, respecto del último inciso de este precepto, no debe confundirse los proyectos de inversión del artículo 5, que solo serán subvencionables en las líneas B, D y E, con los gastos de inversión previstos en el artículo 9.1 letra c) consistentes en gastos de obras y los gastos de maquinaria, mobiliario, equipos informáticos, elementos de transporte y su adaptación y otro equipamiento, que sí serán subvencionables en las líneas A, C, F, G e I, respetando los límites previstos en ese mismo artículo.

El **artículo 16** regula el compromiso de mantener el destino de las inversiones, e incorpora el modo en el que la entidad acreditará ante la Administración que la inversión sigue destinada a la finalidad para la que se concedió la subvención que será a través de una declaración responsable.

En este sentido, teniendo en cuenta la relevancia que tiene este requisito, en la medida en que puede dar lugar a un procedimiento de reintegro en aquellos casos en los que se produzca un incumplimiento de conformidad con lo previsto en el artículo 51.1 letra h) de la orden proyectada, a juicio de este Servicio Jurídico constituye una forma de justificación endeble el pedir una declaración responsable para garantizar a la Administración que, efectivamente, estos bienes siguen siendo destinados a la finalidad prevista.

El **artículo 18** titulado “Crédito de líneas y sublíneas” establece en su apartado tercero los criterios de distribución de los créditos remanentes entre las distintas líneas y sublíneas. Sin embargo, en el punto quinto, excluye del reparto de remanentes con las otras líneas a la Línea I. Dado que esto supone un trato diferenciador respecto del adoptado en relación con las otras líneas sería aconsejable incorporar alguna motivación al respecto en la MAIN.

El **artículo 19** establece las reglas para la determinación de la cuantía de la subvención, la cual se calculará en función de los créditos disponibles para la convocatoria y en base al importe solicitado, con aplicación de los criterios que dicho precepto contempla.

Sin perjuicio de la discrecionalidad administrativa en la determinación de las actividades subvencionables, en aras del principio de igualdad, resulta especialmente necesario justificar en el expediente las razones por las que, de conformidad con el apartado 2, se dejan al margen de la subvención los proyectos que impliquen una subvención inferior a 15.000 euros.

El **artículo 20** regula los “Requisitos de las entidades beneficiarias”. Al respecto de dichos requisitos, en relación con la previsión de la letra a) del apartado 1, señalar que la misma puede plantear problemas de aplicación cuando no todas las entidades asociadas cumplan con el requisito de tener al menos dos años de antigüedad, lo que se pone de manifiesto a efectos de su consideración.

Por otro lado, en la letra d), respecto de los proyectos presentados en la sublínea B4. “Alimentos y Comedores Sociales” se matiza que quedan excluidas aquellas entidades o instituciones cuyos fines institucionales conforme a sus estatutos, no sean la recogida de donaciones/aportaciones de alimentos para su distribución y/o entrega de comidas elaboradas a través del recurso de comedor social, siendo ello conforme con lo previsto en el Anexo en relación con la actividad subvencionada en esa sublínea.

Por lo demás, en relación con la enumeración de requisitos se advierten dos erratas que deberán ser corregidas, ya que en el requisito de la letra m) falta el punto al final de la frase, y en la letra o) la primera letra de la palabra “compromiso” está en negrita.

En cuanto a los medios de acreditación del apartado 2, letra a), la referencia realizada a

la “*documentación acreditativa de la inscripción en el Registro correspondiente a cada una de ellas*” se considera demasiado genérica, por lo que debería concretarse en mayor medida que documentación se admite como medio alternativo al certificado que expide el Registro en cuestión. A tal efecto habría que tener en cuenta las otras formas de publicidad que resultan admisibles en cada uno de estos registros, así, por ejemplo, en el caso de las fundaciones el artículo 37 de la Ley 50/2002 de 26 de diciembre, dispone que “*La publicidad se hará efectiva mediante certificación del contenido de los asientos, por nota simple informativa o por copia de los asientos y de los documentos depositados en los Registros o por medios informáticos o telemáticos que se ajustará a los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal*”, y lo mismo prevé respecto de las asociaciones el artículo 29 de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

En otro orden de cosas, se recomienda revisar la redacción de la letra e) del artículo 20.2, pues alude a la declaración responsable del representante de la entidad cuando parece que lo lógico, según el sentido del precepto, sería que dicha declaración fuera del Responsable del Tratamiento de Datos de la entidad.

El **artículo 22** regula las “Solicitudes”, distinguiendo según las entidades actúen individualmente o formando parte de una confederación, federación, persona jurídica similar o una agrupación de entidades sin personalidad jurídica. En el primer caso, para las líneas A, B, C, D, E, F, G y H el límite máximo de solicitudes será de 3 proyectos, y en el caso de que además presenten proyectos en la línea I se sumaran 2 solicitudes más para esta línea. Por su parte, las confederaciones, federaciones, personas jurídicas similares o agrupaciones de entidades sin personalidad jurídica y Cruz Roja podrán presentar 15 solicitudes para las líneas A, B, C, D, E, F, G y H, y en el caso de que además presenten proyectos en la línea I se sumarán 2 solicitudes más para esta línea.

Señalar, no obstante, que tal como se encuentra configurado este precepto no se establece con claridad esta distinción, dado que el primer párrafo del apartado primero alude a los dos supuestos de actuación, individual y colectiva, estableciendo a continuación la regulación para el caso de solicitudes presentadas individualmente, y sin embargo el apartado segundo se centra en la regulación de los supuestos de actuación conjunta. En consecuencia, se sugiere revisar la forma en que se encuentran estructurados los distintos párrafos de este artículo.

El **artículo 24.1** contempla la publicación de la convocatoria en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, así como un extracto de la misma en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, opción que, aun no carente de cobertura legal, limita la publicidad.

El **artículo 26** regula la forma de concesión de las subvenciones que será a través del procedimiento de concurrencia competitiva, actuando como instructor del procedimiento el titular de la Dirección General con competencia en materia de fomento de programas de interés general para atender fines de interés social con cargo al 0,7 por ciento del rendimiento sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades. A la vista de lo previsto en el artículo 36 en relación con el órgano competente para la resolución del procedimiento de concesión, se estima adecuada esta regla de competencia en la medida en que la instrucción y la resolución del procedimiento se realizan por órganos diferentes, siendo ello una garantía para el administrado.

El **artículo 27** regula la Comisión de Valoración, órgano colegiado encargado de realizar la valoración. Únicamente señalar que se ha detectado una errata en la letra c), cuando se dice “*finés de social*”, pues debería decir “*finés de interés social*”.

El **artículo 30** regula los criterios de valoración de la entidad, el artículo 31 los criterios de valoración de los proyectos del artículo 4 y el artículo 32 los criterios de valoración de los proyectos del artículo 5.

Respecto de los criterios de valoración de la entidad se distinguen la antigüedad (3 puntos), el presupuesto y patrimonio neto (máximo 4 puntos), contar con un Plan General Contable adaptado para las entidades sin fines lucrativos (1 punto), adecuación de los recursos humanos (máximo 12 puntos), calidad (4 puntos), Plan de Igualdad para entidades con menos de 50 trabajadores (1 punto).

Respecto de la adecuación de recursos humanos, se prevé el empleo de personas que han sido beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción/Ingreso Mínimo Vital o en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los Servicios Públicos de Empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo definidas en el punto 1 del artículo 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre. Cabe significar que la definición de este artículo 2.1 ya incluye a los perceptores de la renta mínima de inserción en su letra a).

Por lo demás, respecto de la mención de los “*trabajadores y trabajadoras*” reproducimos la observación ya realizada con anterioridad.

En relación con el criterio de calidad, se advierte que mientras los puntos 1 y 3 identifican los concretos certificados de calidad que deberán presentar los solicitantes, el punto 2 se limita a decir que “*Deberá presentarse la documentación acreditativa de los planes de mejora o de la certificación de los modelos de calidad mencionados en este punto*” que son los modelos de evaluación de la calidad no contemplados en el punto anterior. No parece que con esta simple afirmación quede claro cómo se tienen que acreditar que la entidad dispone de modelos de evaluación de calidad distintos a los

previstos en el punto primero, ni tampoco quien debe realizar dicha acreditación. Sería deseable concretar en mayor medida este extremo.

En cuanto a la consideración del Plan de Igualdad para entidades con menos de 50 trabajadores como criterio de valoración, se entiende que vulnera el principio de igualdad, pues dicho criterio de valoración nunca podrá beneficiar a entidades que tengan más de 50 trabajadores y estén obligadas legalmente a tener un plan de igualdad, pues nunca obtendrán puntuación por dicho criterio. En este sentido, podría contemplarse la posibilidad de otorgar esa misma puntuación a las entidades que estando obligadas a tener un Plan de Igualdad por contar con 50 trabajadores o más, introduzcan mejoras en esta materia, siempre que lo acrediten de algún modo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, el título de este artículo 30 deberá escribirse en cursiva.

Respecto a los criterios de valoración de los proyectos del artículo 4 del **artículo 31**, estos son la continuidad (máximo 10 puntos), el contenido técnico del proyecto (máximo 59 puntos), el Plan de evaluación y grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto (máximo 4 puntos), la innovación (máximo 4 puntos), la cofinanciación (máximo 10 puntos), la especialización y colaboración con Administraciones Públicas (máximo 8 puntos), voluntarios participantes en el proyecto (máximo 3 puntos) y la justificación mediante cuenta con informe de auditor (máximo 2 puntos). Además, para proyectos de la sublínea B4 “Alimentos y comedores sociales” se prevén unos criterios específicos (máximo 8 puntos).

Acerca de estos últimos, y sin perjuicio de la discrecionalidad de la Administración para fijar aquellos criterios que considere oportunos siempre que los mismos tengan carácter objetivo, debería incorporarse en el expediente una motivación que venga a justificar

porque estos proyectos de la sublínea B4 contarán con 8 puntos adicionales, en comparación con los proyectos correspondientes al resto de sublíneas y líneas.

En relación con el criterio de valoración relativo al contenido técnico del proyecto, el punto 3.3.5 otorga un punto a los proyectos que tengan como ámbito de actuación la Comunidad de Madrid, sin embargo, lo cierto es que esto es un requisito de todas las acciones subvencionables de estas bases reguladoras, tal como se extrae del artículo 7.1 letra b), por lo que no parece lógico que puntué asimismo como criterio de valoración.

Por otra parte, respecto del criterio que puntúa la especialización y colaboración con las Administraciones Públicas, dado que se excluye a los proyectos de la sublínea B4 “Alimentos y comedores sociales”, debería incorporarse justificación al respecto en la memoria. A tal respecto, dicha justificación puede encontrarse en el hecho de que la letra i) puntúa únicamente estos proyectos con un máximo de 8 puntos, siendo esta puntuación máxima coincidente con el máximo de puntos que pueden obtener el resto de proyectos en el criterio de especialización y colaboración con las Administraciones Públicas.

Respecto del criterio recogido en la letra h), esto es, justificación mediante cuenta justificativa con informe de auditor, se llama la atención sobre el hecho de que no se incluyen de manera expresa las subvenciones para la ejecución de proyectos de atención a personas LGTBI en situación de vulnerabilidad o especial vulnerabilidad y de sensibilización de la sociedad madrileña dirigidos a la consecución de la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI. Podría ser conveniente incorporarlas al igual que se hace en otras partes de la orden proyectada (letra a) del artículo 31).

Por último, desde el punto de vista formal, recordar que la Directriz 31 indica que no podrán utilizarse guiones y que la Directriz 32, para las enumeraciones de los distintos

ítems de un artículo, establece que en ningún caso deberán ir sangrados. De igual modo, la referencia a los “*beneficiarios y/o beneficiarias*” contenida en el criterio de la letra i) no es correcta de acuerdo con el criterio adoptado por la Real Academia Española.

Pasamos ahora a referirnos a los criterios de valoración de los proyectos del artículo 5 que contempla el **artículo 32**, y que son la continuidad (máximo 10 puntos), el contenido técnico del proyecto (máximo 49 puntos), el Plan de evaluación y grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto (máximo 3 puntos), la innovación (máximo 4 puntos), la cofinanciación (máximo 15 puntos), la especialización y colaboración con Administraciones Públicas (máximo 6 puntos), el incremento de plazas de atención (máximo 10 puntos) y la justificación mediante cuenta con informe de auditor (máximo 2 puntos).

Damos por reproducidas las observaciones realizadas en el apartado precedente a propósito de los criterios de valoración 3.3.5 y letra h), así como las observaciones de carácter formal.

El **artículo 33** regula la selección de los proyectos subvencionados, y requiere un mínimo de 60 puntos en la valoración del proyecto, pero luego añade en el apartado segundo que en caso de que las solicitudes hayan alcanzado menos de 60 puntos se les sumara la puntuación obtenida por la valoración de la entidad. *A priori* parece que hay cierta incoherencia entre ambos apartados, pues si por un lado se requiere un mínimo de 60 puntos en la valoración del proyecto para que sean subvencionados, pero por otro se permite que en caso de obtener menor puntuación se sume la puntuación obtenida por la entidad, pierde virtualidad lo establecido en el primer inciso.

Por otra parte, tal como se encuentra formulado este precepto, lleva a pensar que únicamente se suma la puntuación obtenida por la entidad en el caso de aquellas que

hayan obtenido menos de 60 puntos en la valoración del proyecto.

Por todo ello, se sugiere revisar la redacción dada a este artículo.

Los **artículos 34, 35 y 36** regulan el procedimiento de concesión de la subvención, así como la posibilidad de reformulación de la solicitud inicial en aquellos casos en los que el importe de la subvención de la propuesta de resolución provisional sea menor que el importe solicitado.

A propósito de la reformulación de las solicitudes es preciso tener en cuenta lo manifestado por el Tribunal de Cuentas, en el Informe de fiscalización n.º 918, de 22 de diciembre de 2011, sobre los fondos públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la integración de los inmigrantes. Por su interés reproducimos un extracto de su contenido:

“En ambas subvenciones, el hecho de que la Memoria adaptada se solicite por el órgano concedente de la subvención, con posterioridad a la Resolución de concesión, produce las siguientes consecuencias:

- Como se ha indicado, la Memoria adaptada se convierte en una reformulación de la solicitud “de facto”, cuyo trámite está regulado en el artículo 27 de la Ley General de Subvenciones, pero realizada con posterioridad a la concesión de la subvención, lo que carece de sentido alguno.
- Impide que las entidades beneficiarias puedan presentar las alegaciones que estimen oportunas, trámite de audiencia que la Ley General de Subvenciones garantiza al situar la fase de reformulación de las solicitudes entre la propuesta de resolución provisional y definitiva.

- No hay previsto un trámite, en el procedimiento utilizado, para que la entidad solicitante de la ayuda pueda desligarse de la solicitud presentada, si la ayuda concedida resulta inferior a la solicitada, dado que tampoco existe una aceptación expresa de la propuesta de resolución definitiva de la subvención, según establece el artículo 24.5 de la Ley General de Subvenciones.

Por todo ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes debe introducir expresamente la reformulación de las solicitudes en las bases reguladoras de las subvenciones que gestiona en régimen de concurrencia competitiva, en los mismos términos que los establecidos en el artículo 27 de la Ley General de Subvenciones, respetando de esta forma el momento procesal en el que ésta ha de ser solicitada a las entidades beneficiarias, es decir, en la notificación de la propuesta de resolución provisional que, debidamente motivada, ha de ser comunicada a los interesados, otorgándoles un plazo de 10 días para presentar alegaciones. Asimismo, resulta necesario que el órgano concedente de las subvenciones introduzca, en el momento procesal de notificación a los interesados de la propuesta de resolución definitiva, la exigencia de que éstos manifiesten su aceptación expresa de la subvención”.

Sentado lo anterior, en el artículo 34 no queda del todo claro si la reformulación prevista en el apartado tercero tendrá lugar una vez se dicte la propuesta de resolución provisional, o con posterioridad a la resolución de las alegaciones presentadas tras la propuesta de resolución provisional, aunque del apartado cuarto parece deducirse que nos encontraríamos en el segundo caso, pues este artículo dice así “*Para la reformular se cumplimentará una memoria adaptada, donde se podrá no aceptar o aceptar la subvención concedida en la resolución provisional con el resultado de la estimación o desestimación de las alegaciones formuladas*”(deberá corregirse la errata apreciada al inicio de este precepto).

Esta opción, sin embargo, no sería acorde con lo previsto en el artículo 27.1 de la LGS, según el cual “*Cuando la subvención tenga por objeto la financiación de actividades a desarrollar por el solicitante y el importe de la subvención de la propuesta de*

resolución provisional sea inferior al que figura en la solicitud presentada, se podrá instar del beneficiario, si así se ha previsto en las bases reguladoras, la reformulación de su solicitud para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable”, y tampoco con lo previsto en el citado Informe de Fiscalización.

Por otra parte, en el procedimiento utilizado tampoco se contempla un trámite para que la entidad solicitante de la ayuda pueda desligarse de la solicitud presentada si finalmente la ayuda concedida resulta inferior a la solicitada, dado que tampoco existe una aceptación expresa de la propuesta de resolución definitiva de la subvención, según establece el artículo 24.5 de la LGS.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

Con respecto al **artículo 36**, el artículo 63 del RLGS, de aplicación supletoria, permite interpretar que la resolución del procedimiento es única. Esto, por otra parte, parece lo más conforme al principio de concentración de trámites previsto en el artículo 73 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

Los **artículos 40 a 48** contienen las normas de justificación de la subvención, con referencia a los plazos, modalidades y justificación de los distintos tipos de gastos.

Este Servicio Jurídico se remite al criterio más autorizado en esta materia de la Intervención, así como en torno a si la posibilidad de admitir desviaciones hasta cierto límite porcentual y con sujeción a determinados condicionantes materiales, debe ser recogida en las bases reguladoras, lo cual puede suponer una invitación a incurrir en ellas, o es simplemente un criterio a tener en cuenta a la hora de la revisión de la justificación de la subvención.

En el artículo 47.1 letra a), deberá sustituirse la referencia a las obras por importe superior a 40.000 euros, por la de obras por importe igual o superior a 40.000 euros, en consonancia con lo establecido para el contrato de menor de obras en el artículo 118.1 de la LCSP. La misma observación resulta aplicable para lo previsto en el apartado segundo, letra a) en relación con los gastos de equipamiento (por importe igual o superior a 15.000 euros).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, en el artículo 48.6 no se determinan cuáles son los gastos comunes de la entidad cuya atención posibilitaría de modo excepcional la realización de transferencias a cuentas bancarias distintas de la que está vinculada a la subvención. Con la finalidad de evitar la distracción de fondos para finalidades distintas a aquella para la que se otorgó la subvención, sería conveniente detallar estos gastos.

En el **artículo 54**, relativo a los “Canales de comunicación de sospechas de fraude” el título deberá escribirse en cursiva.

Por lo que se refiere a la parte final, en relación con la **disposición final primera**, la eficacia de la habilitación al titular de la Dirección General con competencias en materia de servicios sociales en orden a la adopción de medidas para la aplicación de la Orden queda condicionada, en contra del principio de eficacia de la actuación administrativa, por la necesidad de contar con una previa propuesta de los instructores del procedimiento. Se sugiere una reflexión al centro directivo promotor de las bases reguladoras sobre la conveniencia de prever únicamente la posibilidad de que dichos instructores puedan proponer la adopción de dichas medidas, sin que suponga un condicionamiento para el ejercicio de dicha facultad.

En cuanto a la **disposición final segunda**, se contempla la publicación de las bases reguladoras en forma de simple extracto. No obstante, hay que tener en cuenta que, tal y como se ha expuesto con anterioridad en este informe, las bases reguladoras de subvenciones han sido calificadas por la jurisprudencia como disposiciones de carácter general, lo cual exige la publicación de la norma (en su conjunto) conforme a lo previsto en el artículo 131 de la LPAC. Además, así se prevé específicamente en el artículo 6.6 de la LGSCM.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

En último término, por lo que respecta al anexo, al ser solo uno no necesita ser numerado. En cuanto a su contenido, en él se distinguen los distintos programas subvencionables:

- Línea A. Atención a la mujer.
- Línea B. Atención Integral a personas en situación de vulnerabilidad.
- Línea C. Infancia y Familia.
- Línea D. Personas con discapacidad.
- Línea E. Personas Mayores.
- Línea F. Promoción de la acción voluntaria.
- Línea G. Inserción social en determinados ámbitos.
- Línea H. Plan Corresponsables.
- Línea I. Atención a personas LGTBI.

Finalmente, desde una perspectiva formal, y como observación a todo el texto normativo, la cita de las leyes en la parte expositiva y en la parte dispositiva deberá adecuarse a lo previsto en la Directriz 80.

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

CONCLUSIÓN

El proyecto de «Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de Proyectos Sociales destinadas a la realización de programas de interés general considerados de interés social, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, al 0,7 por ciento del rendimiento de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y de Sociedades y al Plan Corresponsables, en el ámbito de la Comunidad de Madrid» merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de las consideraciones esenciales, y demás observaciones efectuadas en el presente Dictamen.

No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

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

Fdo. Mercedes González Merino

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