

**S.J.C.S.-: 244/2024**

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad una solicitud de informe relativa al **proyecto de orden de la Consejería de Sanidad por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a las asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de promoción de salud mental y prevención de adicciones en población infantojuvenil de la Comunidad de Madrid.**

Ateniendo a lo solicitado y de acuerdo con 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 solicitud de informe referenciada, con entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad el día 10 de octubre de 2024, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Resolución de la Dirección de Salud Pública de la Consejería de Sanidad por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública de 25 de abril de 2024
- Memoria de consulta pública de la Dirección de Salud Pública de la Consejería de Sanidad de 25 de abril de 2024
- Aportaciones de la Federación de Salud Mental de Madrid en el trámite de consulta pública
- Proyecto de orden tras la consulta pública (primera versión, sin fechar)
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo rubricada por la Directora General de Salud Pública el 28 de junio de 2024
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 5 de julio de 2024

- Informe del Comité Delegado de Protección de Datos de la Consejería de Sanidad de 9 de julio de 2024
- Escrito de observaciones de la Secretaría General del Servicio Madrileño de Salud de la Consejería de Sanidad de 11 de julio de 2024
- Proyecto de orden (segunda versión, sin fechar)
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo rubricada por la Directora General de Salud Pública el 19 de julio de 2024
- Memoria justificativa de la no inclusión de criterios de empleo estable de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad de 19 de julio de 2024
- Memoria justificativa de la exención de garantías de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad de 19 de julio de 2024
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 26 de julio de 2024
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Viceconsejería de Presidencia y Administración Local de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 5 de agosto de 2024
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 6 de agosto de 2024
- Autorización de la exención de garantías en abonos/anticipos a cuenta de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía y Empleo de 1 de agosto de 2024
- Informe de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de 2 de agosto de 2024
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familias, Juventud y Asuntos Sociales de 1 de agosto de 2024.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familias, Juventud y Asuntos Sociales de 31 de julio de 2024.
- Proyecto de orden (tercera versión, sin fechar)

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo rubricada por la Directora General de Salud Pública el 27 de agosto de 2024
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 20 de agosto de 2024
- Proyecto de orden (cuarta versión, sin fechar)
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo rubricada por la Directora General de Salud Pública el 2 de septiembre de 2024
- Resolución de la Dirección General de Salud Pública (Consejería de Sanidad) por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas de 3 de septiembre de 2024
- Proyecto de orden (quinta versión, sin fechar)
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo rubricada por la Directora General de Salud Pública el 3 de octubre de 2024
- Proyecto de orden de 8 de octubre de 2024
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo rubricada por la Directora General de Salud Pública el 8 de octubre de 2024
- Informe de 10 de septiembre de 2024 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad sobre el proyecto de orden de la Consejería de Sanidad por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a las asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de promoción de salud mental y prevención de adicciones en población infantojuvenil de la Comunidad de Madrid

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA.- ÁMBITO COMPETENCIAL Y RÉGIMEN JURÍDICO

Reiteradamente, el Tribunal Constitucional ha declarado 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 puede 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 delimitación del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe realizarse con sujeción a las competencias que incidan en la materia concreta sobre la que verse la subvención.

El objeto del proyecto sometido a informe viene reflejado en su artículo 1 en los siguientes términos:

“El objeto de la orden es establecer las bases reguladoras que han de regir la concesión de subvenciones destinadas a las asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, como las fundaciones sin ánimo de lucro y las asociaciones o federaciones de estas entidades, que lleven a cabo programas o proyectos para la promoción de la salud mental y la prevención de adicciones en población infantojuvenil de la Comunidad de Madrid.”

En lo atinente a esta materia, debe recordarse que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de lo referente a la sanidad y la higiene, por mor de la habilitación expresa contenida en el artículo 27.4 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

En este punto, puede definirse la subvención como toda disposición gratuita de fondos públicos a favor de personas o entidades, públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social, o para promover la consecución de un fin público.

Desde un punto de vista legal, la definición viene dada por el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS, en lo sucesivo):

*“Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

*a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*

*b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*

*c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.”*

Especial importancia tiene lo dispuesto en el apartado primero del artículo 2 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, conforme al cual:

*“Lo previsto en la Ley General de Subvenciones así como en el presente Reglamento será de aplicación a toda disposición dineraria que, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 2.1 de la Ley General de Subvenciones, sea realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de dicha Ley a favor de personas públicas o privadas, cualquiera que sea la denominación dada al acto o negocio jurídico del que se deriva dicha disposición”.*

La figura de la subvención en el ámbito del Derecho Administrativo ha sido objeto de consideración por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, destacando *“su componente contractual...”* (sentencia de 16 de julio de 1997), así como la existencia de *“un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los concretos términos en que procede su concesión...”*; y sin que pueda *“...ignorarse el carácter modal y condicional en los términos como ha sido contemplado*

*por la Jurisprudencia de esta Sala*”, en orden a la finalidad perseguida con la actuación administrativa de fomento que sirve de fundamento a su concesión, tal y como se afirma en la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1997.

Hechas las precisiones precedentes, ha de destacarse que el régimen jurídico aplicable viene determinado fundamentalmente por la LGS -parte de cuyo articulado tiene carácter básico, de conformidad con su disposición final primera- y su citado Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Asimismo, y desde la órbita autonómica, habrá que estar igualmente a lo dispuesto en la Ley 2/1995, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (LSCM, en lo sucesivo), así como en el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas por parte de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en materia de bases reguladoras de las mismas.

## **SEGUNDA.- NATURALEZA DE LA DISPOSICIÓN**

La articulación jurídica del proyecto para la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones analizadas pretende realizarse por medio de orden.

Examinado el contenido del proyecto sometido a informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala que “(...) *la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente*”.

Así pues, por medio de la orden proyectada, el titular de la Consejería de Sanidad estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

Sentado lo anterior, procede abordar, a continuación, la cuestión del rango normativo.

Como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en adelante), en su artículo 129.4, relativo a los principios de buena regulación, dispone:

*“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.*

*Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija”.*

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno, ex artículos 22 del Estatuto de Autonomía y 21 g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Determinado que es al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que *“(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”*.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41 d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria *“en la esfera de sus atribuciones”* así como la potestad de *“dictar circulares e instrucciones”*, pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Consejo de Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, por ley, y para la regulación de materias concretas y singulares.

Expuesto lo anterior, puede concluirse que la competencia para dictar la presente orden corresponde al titular de la Consejería, con arreglo a lo establecido en el artículo 41 d), de la Ley 1/1983, el artículo 17.1 de la LGS –de carácter básico-, y el artículo 6.4 de la LSCM, conforme al cual:

*“Estas bases se aprobarán previa autorización del gasto que se derive de la línea de subvención que regule, por Orden del Consejero correspondiente. Cuando su vigencia se extendiera para más de un ejercicio, la aprobación del gasto se realizará por su importe anual.*

*No obstante lo anterior, la competencia para la autorización del gasto será la que resulte de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.”*

### TERCERA.- TRAMITACIÓN

Atendida la naturaleza jurídica del proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación 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 (en adelante, Decreto 52/2021), que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

Igualmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

*“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.*

*2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.*

*3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.*

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.*

*En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.*

*2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.*

*3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:*

*a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*

*b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*

*c) Los objetivos de la norma.*

*d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:*

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.*
- b) Cuando concurran graves razones de interés público que lo justifiquen.*
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.*
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.*
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia*

*5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”*

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en el apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y en el apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En el caso analizado, y según la MAIN, *“la orden objeto de la presente memoria se ha sometido al trámite de consulta pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 60 de la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.*

*Se ha publicado con fecha 17 de mayo de 2024 en el Portal de Transparencia, en el apartado de “Consulta Pública” y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, abriéndose un trámite de consulta pública desde el 20 de mayo de 2024 hasta el 7 de junio de 2024, ambos inclusive.*

*En dicho plazo se ha recibido la alegación efectuada por la Unión Madrileña de Asociaciones de Personas Pro Salud Mental - UMASAM - Federación Salud Mental Comunidad de Madrid,*

que presenta escrito con número de registro 47/424608.9/24, y en el que manifiesta lo siguiente:

*“APORTACIONES A LA: Orden por la que se aprueban bases reguladoras de subvenciones a asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro y sus asociaciones o federaciones que lleven a cabo programas de promoción de salud mental y prevención adicciones en población infantojuvenil*

*1. Entidades beneficiarias: Asociaciones o federaciones sin ánimo de lucro del ámbito de la salud mental que figuren inscritas en el correspondiente registro y que desarrollen, durante el periodo de la ejecución, acciones o programas de promoción de la salud mental y prevención adicciones en población infantojuvenil, realizados en la Comunidad de Madrid.”*

*Son beneficiarios de esta línea de subvención, los que recoge el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, aprobado mediante Orden 247/2024, de 27 de febrero, dentro del objetivo 1 que son las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro y las asociaciones o federaciones de estas entidades que lleven a cabo programas de promoción de salud mental y prevención de adicciones en población infantojuvenil de la Comunidad de Madrid.*

*“2. Tener fines y actividades sociales relacionadas con la promoción y sensibilización de la salud mental, así como el impulso y promoción orientados a la población infantojuvenil.”*

*Según lo establecido en las bases reguladoras, las entidades solicitantes deberán tener entre sus fines constitutivos la promoción de la salud y la prevención de adicciones, y los proyectos serán programas y actividades de promoción de salud mental y prevención de adicciones en población infantojuvenil de la Comunidad de Madrid, por lo que los fines propuestos ya están incluidos en el presente proyecto de bases reguladoras.*

*“3. Desarrollar sus actividades y tener sede en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.”*

*En el proyecto de orden ya se establece como requisito que los proyectos subvencionados se realicen en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así mismo, es un requisito que las entidades beneficiarias tengan el domicilio en la Comunidad de Madrid, lo que deberá constar en los correspondientes estatutos de la entidad.*

*“4. Las entidades deberán tener experiencia previa en el ámbito de la salud mental.”*

*Según se establece en las bases reguladoras las entidades beneficiarias deberán estar legalmente constituidas y constar inscritas en el registro que le corresponda de acuerdo con su naturaleza jurídica, al menos con dos años de antelación a la fecha de publicación de la correspondiente convocatoria.*

*“5. Entre las acciones o programas de promoción de la salud mental y prevención adicciones en población infantojuvenil podrá desarrollarse campañas de difusión, actividades de sensibilización dirigidas a la población diana, acciones formativas.”*

*En la correspondiente convocatoria se concretarán las acciones que serán subvencionables.”*

Expuesto cuanto antecede, cabe reseñar que el proyecto reglamentario ha sido elaborado por la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, que resulta así la promotora del proyecto.

Por su parte, el proyecto se acompaña de la correspondiente MAIN, en cumplimiento del artículo 6 del Decreto 52/2021.

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), 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, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las*

*novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva” (Dictámenes 492/2023, de 21 de septiembre y 16/2024, de 18 de enero, entre otros).*

En este punto, constan incorporadas al expediente las sucesivas versiones, quedando acreditadas formalmente las correspondientes actualizaciones derivadas de los diversos trámites que conforman el procedimiento.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Consta así el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia – exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

Se acompaña el informe emitido por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Viceconsejería de Presidencia y Administración Local de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en virtud del artículo 4 g) del Decreto 82/2002, de 23 de mayo, así como el informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia Justicia y Administración Local.

Igualmente, consta informe de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en materia de

bases reguladoras de las mismas, e informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía y Empleo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c), de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, y la Orden de 8 de marzo de 2002, del Consejero de Hacienda, por la que se dictan instrucciones sobre el alcance de las garantías a que se refiere el artículo 10 de la citada Ley 2/1995, de 8 de marzo.

Según se desprende de la documentación remitida, se ha realizado el trámite de audiencia e información pública, exigido por el artículo 9 del Decreto 52/2021, sin que se haya presentado observación alguna.

Por lo demás, el artículo 4.bis de la LSCM dispone que *“los órganos competentes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar 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.*

*Cuando los objetivos que se pretendan conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores.”*

A estos efectos, la parte expositiva del proyecto se refiere a este plan estratégico y a su instrumento de aprobación.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Finalmente, y a efectos de lo prevenido en el artículo 3 del Decreto 52/2021, observamos que la presente propuesta normativa no se encuentra incluida en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre de 2023; justificándose en la MAIN lo siguiente: *“Al tratarse de una orden por la que se aprueban las bases reguladoras y por tanto no encontrarse la presente norma contemplada en el Plan normativo para la XIII legislatura de la Comunidad de Madrid, se entiende que no es necesaria la realización de un análisis ex post de la misma.”*

## CUARTA.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO

Se estudiará a continuación el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de 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*”.

**I.-** La parte expositiva del proyecto, se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad, así como las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Podría completarse esta parte expositiva identificando expresamente el título competencial sobre el que se basa la Comunidad de Madrid para proceder a la aprobación de las bases reguladoras objeto de exégesis, en los términos *ut supra* referenciados y recogidos, asimismo, en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Por lo demás, se pone de manifiesto que, a juicio de este Servicio Jurídico, se cumple con la exigencia prevista en el artículo 129 de la Ley 39/2015 así como en el artículo 2 del Decreto 52/2021, al justificarse en la parte expositiva la adecuación del Proyecto de Orden a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En este sentido, recordemos que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: “ (...) *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”.*

**II.-** En cuanto a la parte dispositiva, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, al contenido mínimo que señalan el artículo 17.3 de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2 del Decreto 222/1998.

En todo caso, pueden realizarse las siguientes observaciones.

- En cuanto a los requisitos que deberán reunir los beneficiarios, referidos en el artículo 4, se recoge en el apartado 2 h) *“no encontrarse incursas en ninguna circunstancia que determina el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.”* Se recomienda concretar que es en el apartado 2 del artículo citado donde se recogen estas circunstancias.

- Por lo que respecta al artículo 5, apartado 3, que relaciona los gastos subvencionables, es aconsejable para una mayor claridad separar en apartados distintos los gastos necesarios para el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos y los gastos relacionados con la prevención de riesgos laborales.

- En cuanto al artículo 10 del proyecto, su apartado 1 dispone que *“las solicitudes se formularán en el plazo que establezca la convocatoria correspondiente, que en ningún caso será inferior a diez días hábiles ni superior a veinte días hábiles”*.

En opinión de este Servicio Jurídico, el plazo de presentación de las solicitudes debe preverse en las bases reguladoras de las subvenciones, sin que quepa remisión a la convocatoria, ex artículo 2.1 d) del Decreto 222/1998.

- Por lo que respecta al artículo 11, apartado 1, relativo a la documentación a presentar con la solicitud, el subapartado j) se remite a lo dispuesto *“en el artículo 9 del Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre, (B.O.E. nº 312 de 30 de diciembre) por el que se regula el Registro Central de Delincuentes Sexuales”*. Procede atender a la Directriz 71, que dispone que en las citas no deberá mencionarse el diario oficial en el que se ha publicado la disposición o resolución citada.

- En lo referente al artículo 14, se recomienda, por razones de seguridad jurídica, describir el criterio de valoración denominado *“cobertura del proyecto”* recogido en el apartado 2 a) 3º, a efectos de evitar ulteriores dudas interpretativas sobre su significado.

En el mismo artículo, apartado 2 b) 6º, desde el punto de vista únicamente de la corrección gramatical, deberá eliminarse el paréntesis que sigue a *“como mínimo”*, señalando los conceptos que debe incluir el plan de evaluación precedidos del artículo determinado correspondiente.

- En el artículo 20.3 se dispone lo siguiente: *“Cuando el importe del gasto subvencionable supere las cuantías establecidas para el contrato menor de 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, deberá acreditarse la tramitación de cualquiera de los procedimientos de licitación regulados en el mencionado texto normativo”*.

En este punto, es necesario recordar que los beneficiarios de las subvenciones que se regulan en la norma objeto de análisis, son, con arreglo al artículo 4.1, *“asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia, cuyos fines constitutivos sean la promoción de la salud y la prevención de adicciones”*, por lo que no hay coincidencia con las entidades del sector público a las que se refiere el artículo 3 de la LCSP.

La LGS, en su artículo 31.3, dispone lo siguiente: *“Cuando el importe del gasto subvencionable supere las cuantías establecidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público para el contrato menor, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la obra, la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por sus especiales características no exista en el mercado suficiente número de entidades que los realicen, presten o suministren, o salvo que el gasto se hubiere realizado con anterioridad a la subvención.*

*La elección entre las ofertas presentadas, que deberán aportarse en la justificación, o, en su caso, en la solicitud de subvención, se realizará conforme a criterios de eficiencia y economía, debiendo justificarse expresamente en una memoria la elección cuando no recaiga en la propuesta económica más ventajosa.”*

Por tanto, la obligación establecida en la LGS es la solicitud de tres ofertas y la justificación de la elección realizada conforme a criterios de eficiencia y economía, sin imponer la tramitación de los procedimientos de licitación recogidos en la LCSP. Por otra parte, así se recoge también en el artículo 21.2 i), relativo a las obligaciones de las entidades subvencionadas, y en el artículo 22.2, relativo a la subcontratación.

En consecuencia, deberá adaptarse la previsión recogida en el artículo 20.3 analizado al artículo 31.3 de la LGS transcrito.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- En el artículo 23.1 es necesario realizar una corrección gramatical, pues se indica *“la Consejería competente en materia sanidad”*, debiendo decir *“la Consejería competente en materia de sanidad”*.

Por cuanto antecede, se formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

El proyecto de orden sometido a consulta merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de las consideraciones esenciales y demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente informe.

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

Madrid a fecha de firma

**La Letrada Jefe Adjunta del Servicio Jurídico  
en la Consejería de Sanidad**

**Fdo.: María Reyes Muñoz de la Torre Crespo**

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD**