



## **S.J. 264/2022**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico solicitud de informe en relación con el “Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas destinadas a prestar apoyo financiero a las entidades del Tercer Sector de Acción Social madrileñas dirigidas a la atención a personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social afectadas por las consecuencias de la crisis social y sanitaria de la COVID-19, susceptibles de ser financiadas en el marco del Eje REACT UE del Programa Operativo FSE Comunidad de Madrid 2014-2020, como parte de la respuesta de la Unión Europea a la pandemia de COVID-19”.

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

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero y único-.** Con fecha 10 de noviembre de 2021, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en adelante, CFJPS) ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico en relación con el proyecto de “Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas destinadas a prestar apoyo financiero a las entidades del Tercer Sector de Acción Social madrileñas dirigidas a la atención a personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social afectadas por las consecuencias de la crisis social y sanitaria de la COVID-19,

susceptibles de ser financiadas en el marco del Eje REACT UE del Programa Operativo FSE Comunidad de Madrid 2014-2020, como parte de la respuesta de la Unión Europea a la pandemia de COVID-19” (en adelante, “las Normas Regulatoras”).

A la referida petición se le acompaña la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.
- Borrador del Acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Primera versión de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de 11 de mayo de 2022.
- Segunda versión de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de 6 de junio de 2022.
- Resolución del Director General de Servicios Sociales de 15 de marzo de 2022, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública.
- Certificado de 20 de abril de 2022, de la Subdirección de Análisis y Organización, relativo a la realización de la consulta pública.
- Escrito de alegaciones presentadas en el trámite de consulta pública.
- Informe de 19 de mayo de 2022, del Viceconsejero de Empleo, indicando que no se han recibido observaciones al Proyecto de Acuerdo por parte del Consejo para el Diálogo Social.
- Informe de 19 de abril de 2022, de la Dirección General de Igualdad, relativo al impacto por razón de género.
- Informe de 25 de abril de 2022 de la Dirección General de Igualdad, relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

- Informe de 22 de abril de 2022, de la Dirección General de Infancia, relativo al impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 28 de abril de 2022, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.
- Informe de 20 de abril de 2022, de la Delegación de Protección de Datos en la CFJPS.
- Resolución de 19 de abril de 2022, de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, autorizando la exención de garantías en la forma de pago anticipado.
- Informe de 29 de abril de 2022, de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado.
- Informe de 2 de junio de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos.
- Informe de 26 de abril de 2022, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre la excepcionalidad de la tramitación.
- Borrador de Orden de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre disponibilidad de créditos.
- Texto de la Orden 261/2022, de 15 de febrero, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de 2022 de la CFJPS.
- Texto de la Orden 542/2022, de 24 de marzo, de corrección de errores de la Orden 261/2022.
- Texto de la corrección de error tipográfico de la Orden 542/2022.

- Informe de legalidad 9 de junio de 2022 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera-. Finalidad y contenido**

El proyecto de Normas Regulatoras tiene por objeto, según se deduce con claridad de su título y de su artículo primero, la concesión directa de subvenciones destinadas a prestar apoyo financiero a las entidades del Tercer Sector madrileñas prestadoras de servicios sociales dirigidos a la atención de personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social afectadas por la crisis social y sanitaria de la COVID-19.

El borrador consta de una expositiva y otra dispositiva que cuenta con un artículo único que contiene la aprobación de las normas reguladoras, dos disposiciones finales y las Normas Regulatoras propiamente dichas, divididas en veintitrés artículos. Al texto remitido no se le incorpora ningún anexo.

### **Segundo-. Marco competencial y régimen jurídico.**

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

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

En consecuencia, la competencia para el establecimiento y otorgamiento de las subvenciones, corresponde a la Administración que la tenga sobre la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, las ayudas encuentran fundamento en los artículos 26.1.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EACM). En él, se atribuye a nuestra Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de <<promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención>>.

Las Normas Regulatoras que se examinan, en los diversos documentos que recogen su finalidad (MAIN, informe de excepcionalidad y parte expositiva, fundamentalmente), inciden en la idea de que, a través de estas ayudas que tienden a aliviar la situación económica de las entidades del Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad de Madrid ante los gastos extraordinarios a los que se han visto obligadas a hacer frente a consecuencia de la pandemia, se beneficiará a determinados colectivos especialmente desfavorecidos a los que dichas entidades prestan ayuda.

Desde esa lógica interna, el promotor de la actuación también la apoya en la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (LSSCM), en cuanto a que, por un lado, promueve la prevención y tratamiento de las causas que generan situaciones de vulnerabilidad o desventaja para las personas, y de otro sirve de soporte a la promoción del funcionamiento y actividades de las entidades que contribuyan a dicho propósito conforme a lo previsto en sus artículos 56 y 60.

2. En cuanto al régimen jurídico aplicable a las Normas Regulatoras, viene configurado, en primera línea, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de

Subvenciones (LGS), parte de cuyo articulado tiene carácter básico de conformidad con su disposición final primera, así como por el Reglamento de dicho texto legal aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (RLGS).

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

### **Tercera- Tramitación.**

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

No obstante, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha admitido en sus pronunciamientos más recientes (STS de 30/11/2017, RC 1253/2015, y ATS de 19/03/2018, RC 5213/2017) que, no obstante, no fijan doctrina casacional en el sentido que ha de ser entendido este concepto en la actualidad a la vista de la redacción vigente del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), la posible consideración de unas bases

reguladoras como actos administrativos plúrimos cuando las circunstancias del caso revelen que se destinan a una sola convocatoria o ejercicio presupuestario y, por consiguiente, son susceptibles de una sola aplicación.

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

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

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

2. Desde el punto de vista de la competencia para dictarla, esta recae sobre la titular de la CFJPS (art. 6.4 de la LSCM) y, dentro de ella, la promoción del proyecto normativo se le ha atribuido a la Dirección General de Servicios Sociales sobre la premisa de lo dispuesto en el artículo 6.1.d) en relación con el 7 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CFJPS.

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

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

La mencionada supletoriedad conduce a la aplicación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, añadió un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y los reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (RDMAIN). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y, aunque no tenga carácter propiamente normativo, el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de

Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, en la medida en que no se oponga al Decreto 52/2021, de 24 de marzo, anteriormente citado.

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

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene advirtiendo del carácter preceptivo de la previsión de una determinada subvención en el plan estratégico correspondiente al periodo en que se pretenda aplicar. En dicho sentido, el 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 de junio de 2012, RC 4271/2011; de 4 de diciembre de 2012, RC 4369/2011, y de 28 de enero de 2013, RRCC 57/2012 y 559/2012, respectivamente). 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.

La Orden 261/2022, de 15 de febrero, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de 2022 de la CFJPS contempla como Objetivo 2 *“sostener la red de servicios sociales de atención primaria y paliar los efectos de la crisis económica sobre la población vulnerable y en situación o riesgo de exclusión social”*. Precisamente para la consecución de este Objetivo 2 se contemplan, entre otras líneas de subvenciones y acciones directas, subvenciones para ayudas al Tercer Sector de Acción Social como consecuencia de la COVID-19 en el marco del eje REACT-UE. Dichas subvenciones

tienen como objetivo *“compensar las consecuencias desfavorables que la crisis sanitaria generada por la COVID-19 está provocando en la atención que se presta a las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social, dotando de recursos a las entidades del Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad de Madrid para la cobertura de necesidades excepcionales y para hacer frente a los requisitos establecidos en la normativa sanitaria”*.

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

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

En el caso examinado, el proyecto de Acuerdo fue publicado en fecha 23 de marzo de 2022 en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, en el apartado de “Consulta Pública” y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, desarrollándose el trámite de consulta pública entre el 24 de marzo y el 13 de abril de 2022, ambos inclusive. Como consecuencia de este trámite de consulta pública, fueron presentadas hasta 6 aportaciones al proyecto publicado cuyo contenido resumido se recoge en la MAIN.

6. Respecto de la MAIN prevista en el artículo 26.3 de la Ley de Gobierno y desarrollada por el RDMAIN, figuran dos versiones firmadas por el Director General de Servicios Sociales de fechas 11 de mayo y 6 de junio de 2022. En este sentido, señalar que la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los

diversos trámites del procedimiento han resultado útiles de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada y no constituye un mero formalismo.

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

1º) En primer lugar, es necesario que se incluya una identificación de los fines y objetivos perseguidos por la norma en tramitación, que ha de hacerse de forma <<clara>>. Al respecto, la MAIN de referencia, en los epígrafes denominados “Fines de la propuesta” y “Objetivos de la propuesta”, da cuenta de la necesidad de impulsar las políticas de servicios sociales en relación con las personas y grupos en situación o riesgo de exclusión social o en situación de necesidad o de vulnerabilidad social y de que las entidades que los atienden sean asistidas económicamente en la situación de dificultad provocada por los gastos extraordinarios derivados de la pandemia de forma que puedan seguir proveyendo dichas finalidades.

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

3º) Un tercer elemento a incluir en la MAIN consiste en el análisis de las alternativas de la propuesta, motivación que también ha sido incluida, en este caso para advertir de la inexistencia de otras alternativas diferentes a la concesión directa de estas subvenciones a las entidades del Tercer Sector de

Acción Social puesto, que, de no facilitarse, se pondría en peligro su propia subsistencia.

4º) Figura igualmente el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, incidiendo tanto el ya citado artículo 26.1.23 del EACM como en las implicaciones de la LSSCM.

5º) Por lo que se refiere a los impactos propiamente dichos de la norma proyectada, la MAIN trata singularmente y de forma separada los impactos económico; presupuestario; en forma de cargas administrativas; por razón de género; sobre la familia, infancia y adolescencia; respecto de la orientación sexual, identidad o expresión de género; otros impactos con singular referencia al impacto de carácter social y, finalmente, se abordan los impactos que se puedan producir sobre la unidad de mercado y la competencia.

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

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

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

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

Algunas de estas perspectivas, como la relativa a los efectos de carácter social, han sido tratadas de una forma sucinta, y otras no han sido tomadas en consideración ni siquiera para descartar que se produzcan los impactos de referencia, lo cual aconseja la ampliación de la MAIN.

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

En este punto, la MAIN de referencia ha detallado los diferentes trámites seguidos a lo largo del procedimiento.

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

En la parte final de la MAIN se hace referencia a los indicadores comunes y específicos que se tendrán en cuenta a la hora de realizar dicha evaluación, y a la necesidad de tener en cuenta adicionalmente, por razón del origen de los

fondos, los indicadores de productividad/ejecución y de resultados previstos establecidos en la normativa comunitaria europea.

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

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

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

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

- a) Informe del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea en el que se da cuenta de que las subvenciones, visto su objeto y que las actividades que realizan las entidades potencialmente beneficiarias redundan en las personas vulnerables, y suponen la colaboración en el desarrollo de una política pública, no constituyen una ayuda pública en el sentido del artículo 107 TFUE y, por consiguiente, no requieren ser comunicadas a las instituciones comunitarias.
- b) Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, al amparo de lo previsto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid. Dicho precepto contempla la necesidad de dicho informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, pudiendo manifestarse sobre la necesidad de simplificar o

racionalizar la tramitación (criterio 12), así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).

- c) Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, tal y como exigen el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. En él se aprecia un impacto positivo en materia de familia, infancia y adolescencia en la medida en que la actuación tiene como finalidad “atender a las consecuencias desfavorables que la crisis sanitaria y económica de la COVID-19 está provocando en la atención social que se presta a las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social como son los menores y sus familias que se encuentran en esta situación”.
- d) Informes de la Dirección General de Igualdad con el objeto de valorar los impactos por razón de género y de orientación sexual, identidad o expresión de género previstos en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Se aprecia un impacto positivo por razón de género y un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.
- e) Informe de la Delegación de Protección de Datos Personales.
- f) Igualmente, figura incluido en el expediente el informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. Este, de conformidad con el artículo 10 de la LSCM,

se hace necesario cuando en las subvenciones se prevean pagos parciales o pagos anticipados a cuenta de una posterior justificación. En este caso, se autoriza la exención de garantías en la forma de pago anticipado condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en los correspondientes ejercicios y de acuerdo con las disponibilidades líquidas de Tesorería y sin perjuicio de que, en caso de producirse posteriores convocatorias de esta misma línea subvencional, se sometan a autorización previa de la Consejería competente en materia de Hacienda.

- g) Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de carácter favorable.
- h) Informe de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social sobre la excepcionalidad del procedimiento de concesión directa.
- i) No figura en el expediente el informe de la Dirección General de Trabajo a que alude el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la LSCM en materia de bases reguladoras de las mismas. Su omisión ha sido justificada en la MAIN en atención a que las ayudas se vertebran a través de un procedimiento de concesión directa.

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

10. Conviene mencionar que la disposición final tercera del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, ha modificado en su disposición final tercera el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de

Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

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

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

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

#### **Cuarta-. Análisis de la parte expositiva.**

La parte expositiva enuncia la finalidad de las Normas Regulatoras en línea similar al informe de excepcionalidad y a la MAIN, guardando así coherencia todos estos documentos entre sí. A dicha finalidad se ha hecho referencia anteriormente al tratar sobre los objetivos de la norma proyectada.

Además, expresa los antecedentes de su establecimiento y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, tal y como requieren las Directrices de Técnica Normativa. Sin embargo, se observa que, a pesar de su extensión, apenas cumple con el objeto de describir el contenido de las Normas Regulatoras, que es uno de los contenidos establecidos en dicho documento.

Tras la justificación del respeto a los principios de buena regulación en forma similar a la MAIN ya analizada, se hace referencia a la tramitación seguida, incluyendo una alusión al Plan Estratégico de Subvenciones. Aunque no es propiamente un trámite del procedimiento, sino una actuación previa, la referencia a ella ha de merecer una acogida favorable en cuanto potencia la información a los ciudadanos.

Desde el punto de vista formal, dada la extensión de la parte expositiva, principalmente a causa de la prolija inclusión de antecedentes en relación con la política comunitaria de distribución de fondos económicos en el contexto de la pandemia, y en atención a lo señalado en la directriz 15 de Técnica Normativa, aparece dividida en apartados iniciados con números romanos.

#### **Quinta-. Análisis de la parte dispositiva.**

En cuanto a la parte dispositiva del texto, la conforman un artículo único y dos disposiciones finales. Tras ello, como ya se ha dicho, figuran veintitrés artículos. Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, ni en el texto ni en el conjunto del expediente figuran anexos.

Examinada la regulación proyectada, ha de ser objeto de las observaciones que a continuación se enuncian.

#### **Artículo 1. Objeto, acción subvencionable y financiación.**

En el apartado 3, se contempla expresamente la publicación de los créditos presupuestarios disponibles para atender la concesión de las ayudas en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Tal esta exigencia se contiene en el artículo 4.5.c) de la LSCM.

#### **Artículo 3. Entidades beneficiarias y requisitos.**

En el apartado 1, puede inducir a confusión la alusión a que las entidades beneficiarias sean entidades del tercer sector de acción social en los términos establecidos en la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social. Y ello porque, limitándose el objeto subvencionable a las que se destinen a la atención a personas en situación vulnerabilidad o exclusión social, el artículo 2 de dicha ley se refiere a entidades que cuenten con un objeto más amplio.

Entre los requisitos de las entidades beneficiarias, el apartado 2 alude al desarrollo de su actividad de una manera real y efectiva en el territorio de la

Comunidad de Madrid. No se proporcionan, sin embargo, elementos que sirvan para dilucidar cuándo se debe tener por cumplida dicha condición. La seguridad jurídica agradecería que se incluyera dicha determinación, siquiera fuera de forma genérica.

En cuanto al requisito previsto en el apartado g), consistente en apoyar el mercado de trabajo, no se advierte cuál es la relación del mismo con la finalidad de las ayudas y, en cualquier caso, debe ponerse de manifiesto la falta de claridad de la redacción dada a dicha letra.

Asimismo, aunque es habitual encontrar esta referencia entre los presupuestos necesarios para obtener subvenciones públicas, el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de protección de datos de carácter personal es más bien una obligación que un requisito.

En lo concerniente a la afectación negativa del COVID en la actividad de la entidad de que se trate, los criterios utilizados en orden a considerar concurrente esa situación son excesivamente difusos en contra de la necesaria seguridad jurídica. Tampoco se advierten en el texto, s.e.u.o. por parte de este Servicio Jurídico, cuáles son los medios a cuyo través debe ser acreditada la concurrencia de esa situación.

El último y quinto apartado, que remite al artículo 14 de la LGS, no se refiere en realidad a los requisitos de los beneficiarios, sino a sus obligaciones. De hecho, vuelve a hacerse referencia a ese mismo precepto en el artículo 13.a) del proyecto, en sede de obligaciones de las entidades beneficiarias.

#### Artículo 9. Solicitudes.

La condición establecida en el último párrafo del apartado 4 no lo es propiamente para la presentación de la solicitud, sino para la gestión del sistema de notificaciones.

En cuanto a la comunicación del agotamiento de los créditos disponibles, aunque se contemple la comunicación de dichas circunstancias en la página web

institucional de la Administración autonómica, lo cual favorece su posible conocimiento por las personas afectadas, ello no quita que, cuando se dé el caso, deba ponderarse la posible aplicación de la regla del artículo 40 de la LPAC que exige notificar a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por ellos, las resoluciones y actos administrativos.

Artículo 14. Cofinanciación de la Unión Europea (Fondo Social Europeo y programa REACT.EU).

Aunque en los apartados 2 y 3 se establecen ciertas obligaciones relacionadas con la información y difusión de las actividades, teniendo en cuenta que los gastos subvencionables se remontan al 1 de enero de 2021 y en cualquier caso no habrán sido realizados con posterioridad a la presentación de la solicitud (art. 4.1), normalmente resultará de imposible cumplimiento ese deber en los términos en los que ha sido configurado en las Normas Regulatoras.

Anexos.

Como ya se ha dicho, el texto remitido a este Servicio Jurídico para su informe no incorpora ningún anexo. A pesar de ello, su existencia puede darse por segura, toda vez que el texto contiene varias referencias a ellos. La versión definitiva del proyecto de Normas Regulatoras, así como el expediente en sí mismo considerado, deberán incluir esas partes del texto.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

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

## **CONCLUSIÓN**

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, una de ellas de carácter esencial, se emite informe favorable al “Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno

por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas destinadas a prestar apoyo financiero a las entidades del Tercer Sector de Acción Social madrileñas dirigidas a la atención a personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social afectadas por las consecuencias de la crisis social y sanitaria de la COVID-19, susceptibles de ser financiadas en el marco del Eje REACT UE del Programa Operativo FSE Comunidad de Madrid 2014-2020, como parte de la respuesta de la Unión Europea a la pandemia de COVID-19”.

No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

EL LETRADO EN LA CFJPS

Fdo.: Alberto Quintans Calvelo

EL LETRADO-JEFE EN LA CFJPS

Fdo.: Tomás Navalpotro Ballesteros

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