

MEMORIA RELATIVA AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA DE BASES REGULADORAS GENERALES PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID Y SUS ORGANISMOS PÚBLICOS, DE 30 DE OCTUBRE DE 2013.

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) establece que, con carácter previo a la aprobación de una norma, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la correspondiente Administración en la que se recabará la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- 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 posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Esta previsión ha sido objeto de desarrollo en el Ayuntamiento de Madrid a través del Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales, que precisan cómo se sustanciará esta consulta en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos del Ayuntamiento de Madrid.

En desarrollo de estas directrices, la Dirección General de Contratación y Servicios, órgano proponente de esta iniciativa, concreta y determina el contenido de la consulta en la que figuran los extremos exigidos en el artículo 133 LPAC y en el punto 4.1 de las citadas Directrices.

1. ANTECEDENTES.

El Ayuntamiento de Madrid ha impulsado un proceso de revisión de la Ordenanza de Bases Reguladoras Generales para la Concesión de Subvenciones por el Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Públicos, de 30 de octubre de 2013 (en adelante la OBRGS), con el objeto de modificar parcialmente su contenido en determinados aspectos.

Por una parte, con motivo de la aprobación del Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, se persigue simplificar y aclarar cuál es el régimen jurídico específico de las subvenciones que el Ayuntamiento de Madrid otorgue en materia de cooperación al desarrollo.



Así, a propuesta de la Dirección General de Inclusión Social y Cooperación al Desarrollo, se propone que el Ayuntamiento de Madrid se acoja al régimen jurídico contenido en el citado Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo, con el objetivo de respetar el marco regulatorio común establecido por el legislador estatal para este tipo de subvenciones englobadas en proyectos de cooperación al desarrollo en los que intervienen diferentes administraciones públicas españolas. En consecuencia, se considera que ya no resultan necesarios los actuales capítulos X y XI de la OBRGS.

Y, por otra parte, ante las deficiencias detectadas en los controles financieros llevados a cabo por la Intervención General del Ayuntamiento de Madrid, con la modificación que se propone se pretende garantizar una mejor aplicación de los fondos destinados a subvenciones con la posibilidad de exigir una contabilidad separada a los beneficiarios y con la introducción de un sistema de graduación en los reintegros ante la comisión de determinados incumplimientos. Por tal motivo, a propuesta de la Intervención General, se propone modificar los artículos 16 y 41 de la OBRGS.

Con ocasión de la revisión del Plan Normativo del Ayuntamiento de Madrid 2023-2027 que debe realizarse cada dos años a fin de adaptarlo a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que se produzcan en dicho período, se ha solicitado la incorporación de la modificación de la OBRGS para su aprobación en 2026, siendo el órgano promotor de esta modificación la Dirección General de Contratación y Servicios adscrita a la Coordinación General de Contratación y Política Financiera del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda.

En particular, corresponde a la mencionada Coordinación General la competencia de coordinar y establecer criterios homogéneos para la elaboración del Plan Estratégico de Subvenciones del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Públicos, así como para el seguimiento de su ejecución (apartado 7º, punto 1.1, del Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda).

Por su parte, le corresponden a la Delegada del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda, las competencias para la evaluación anterior y posterior de las subvenciones municipales, así como para elevar a la Junta de Gobierno la aprobación del Plan Estratégico de Subvenciones del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Públicos, de su actualización y modificación, así como de los informes anuales de su seguimiento y evaluación (apartado 3º, puntos 2.19 y 2.23 del mencionado Acuerdo de 29 de junio de 2023).

2. OBJETO DE LA MODIFICACIÓN Y PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR.

En el momento inicial de revisión de la OBRGS se ha previsto la modificación de los contenidos que se analizan a continuación.



2.1) Supresión de los capítulos X y XI e inclusión de una nueva disposición adicional.

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, de la Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global tiene como fin incorporar mejoras en el marco regulador de las subvenciones de cooperación al desarrollo concedidas por cualquier administración pública española y sus órganos dependientes para lograr una mayor desburocratización. En virtud de la habilitación contenida en la citada Ley 1/2023, se aprobó el Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global.

Este Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo, refleja la voluntad del legislador estatal de dotar de un régimen jurídico común mínimo para todas las subvenciones de cooperación al desarrollo que se concedan por parte de las distintas administraciones públicas españolas, así como un marco supletorio que pueda aplicarse por estas en defecto de una normativa específica.

Teniendo en cuenta el nuevo marco regulatorio común estatal, se considera que el régimen jurídico de las subvenciones que conceda el Ayuntamiento de Madrid en materia de cooperación al desarrollo y acción humanitaria ya no requiere de la adopción de disposiciones municipales específicas, sino únicamente la remisión a la normativa estatal. Por tal motivo, se propone la **supresión de los capítulos X y XI** de la OBRGS que, además, contienen referencias obsoletas al ya derogado Real Decreto 794/2010, de 16 de junio.

Simultáneamente a la supresión de los capítulos X y XI, se considera necesaria la inclusión en la ordenanza de una **nueva disposición adicional**, la tercera, para concretar cuál es el régimen jurídico de las subvenciones que el Ayuntamiento de Madrid conceda en materia de cooperación al desarrollo, de manera que se simplifique y aclare cuál es el régimen jurídico de este tipo de subvenciones y se refuerce la seguridad jurídica a sus beneficiarios.

En concreto, la nueva disposición adicional que se propone incluir tendría por objeto aclarar que para las subvenciones municipales que se concedan en materia de cooperación al desarrollo debe aplicarse:

- En primer término, la normativa estatal contenida en el mencionado Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo, esto es, tanto los preceptos básicos como los supletorios de dicha norma;
- Y, en segundo término, en los supuestos no regulados en el Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo, se aplicarán: la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; y lo dispuesto en la OBRGS.



La propuesta de una esta nueva disposición adicional tercera se realiza sin perjuicio, en su caso, de la aplicación de la normativa que pudiera aprobar la Comunidad de Madrid sobre la misma materia en el ejercicio de sus competencias, que se aplicaría con carácter preferente a la regulación contenida en el Real Decreto 188/2025 como supletoria.

2.2) Modificación parcial de los artículos 16 y 41.

La propuesta de modificación de los artículos 16 y 41 de la OBRGS trae causa de lo establecido en el artículo 17.3, las letras h) y n), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como de los resultados obtenidos en los controles financieros de subvenciones realizados por la Intervención General conforme al Título III de la citada Ley.

En particular, el artículo 17.3 de la mencionada Ley General de Subvenciones regula cuál debe ser el contenido mínimo de las normas reguladoras de las bases de concesión de las subvenciones, en el que se incluye: *“h) Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención”*.

Esta previsión ha sido trasladada a las obligaciones de los beneficiarios contenidas en el **artículo 16** de la OBRGS, en concreto en el **apartado 6**. Sin embargo, se ha comprobado que en numerosas ocasiones esta previsión resulta insuficiente y así se ha puesto de manifiesto en los controles financieros de subvenciones realizados por la Intervención General en los que se ha evidenciado que la contabilidad del beneficiario no permitía acreditar la percepción de otras ayudas o ingresos vinculados a la actividad subvencionada, así como los gastos imputados al proyecto.

Por tal motivo, resulta necesario contemplar la posibilidad de que las correspondientes convocatorias, acuerdos de concesión o convenios puedan incluir la obligación del beneficiario de disponer de una contabilidad separada que permita realizar los controles financieros adecuados, ya sea a través de subcuentas específicas, códigos contables diferenciados vinculados al proyecto o la presentación de una declaración responsable.

Por otra parte, el artículo 17.3 de la mencionada Ley General de Subvenciones determina la obligación de que las normas reguladoras de las bases de concesión de subvenciones incluyan: *“n) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.”*

Si bien en el **artículo 41** de la OBRGS se regulan las causas del reintegro y de la pérdida al derecho al cobro de las subvenciones, no se establecen cuáles son los criterios de graduación de los importes del reintegro que, en su caso, procede realizar ante determinados incumplimientos de las condiciones impuestas. Como consecuencia de ello, se



han detectado en los controles financieros de subvenciones realizados por la Intervención General posibles causas de reintegro en las que no fue posible determinar su importe, al no estar establecidos los criterios de graduación en la normativa reguladora de la subvención.

En consecuencia, resulta necesario que la OBRGS incluya una graduación de las causas de reintegro que posibilite la aplicación de unos porcentajes de reintegro ante la comisión de determinados incumplimientos.

3. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

El Ayuntamiento de Madrid podría dar respuesta a las necesidades descritas optando por cualquiera de las siguientes alternativas:

1º) Mantener la redacción vigente. Esta opción se considera inadecuada porque los actuales capítulos X y XI contienen referencias obsoletas a la normativa estatal en materia de cooperación al desarrollo y no aclaran cuál es el régimen jurídico específico de las subvenciones que otorgue el Ayuntamiento de Madrid en esta materia tras la aprobación del citado Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo. En concreto, los actuales capítulos X y XI se refieren al derogado Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional. Por otra parte, si se mantuviera la redacción vigente, la aplicación de los fondos destinados a subvenciones no quedaría reforzada ante la falta de una contabilidad separada del beneficiario o debido a la inexistencia de criterios de graduación de determinadas causas de reintegro.

2º) Elaborar una nueva ordenanza. Se considera una solución regulatoria inadecuada toda vez que la modificación que se pretende no se considera de suficiente trascendencia, ni por su extensión ni por su contenido, como para elaborar *ex novo* una nueva ordenanza.

3º) Realizar una modificación parcial de los contenidos de la vigente ordenanza. Esta opción se considera la más adecuada y satisfactoria, consistente en ofrecer soluciones regulatorias específicas mediante la supresión de los actuales capítulos X y XI y la inclusión de una nueva disposición adicional que aclare cuál es el régimen jurídico específico de las subvenciones que otorgue el Ayuntamiento de Madrid en materia de cooperación al desarrollo. Asimismo, con la modificación parcial de los artículos 16 y 41 se consigue garantizar una mejor aplicación de los fondos públicos destinados a subvenciones.

En consecuencia, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, se considera que la modificación parcial de la OBRGS que se propone contiene la regulación imprescindible para atender las necesidades a cubrir con la norma y alcanzar las finalidades expuestas, sin que existan otras medidas menos gravosas para alcanzarlas.



4. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA MODIFICACIÓN.

Se considera necesario realizar la modificación de la OBRGS para dar respuesta a los problemas detectados en el proceso de revisión de la ordenanza, de manera que:

- Por una parte, se concrete cuál es el régimen jurídico específico de las subvenciones que otorgue el Ayuntamiento de Madrid en materia de cooperación al desarrollo tras la aprobación del Real Decreto 188/2025, de 11 de marzo, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global.
- Y, por otra parte, se garantice una mejor aplicación de los fondos destinados a las subvenciones tras las deficiencias detectadas en los controles financieros llevados a cabo, de manera que se introduzca la posibilidad de exigir una contabilidad separada a los beneficiarios y se incluya una graduación en los reintegros de subvenciones ante la comisión de determinados incumplimientos.

5. OBJETIVOS DE LA MODIFICACIÓN.

Los objetivos que se pretenden alcanzar son los siguientes:

- Simplificar y aclarar el régimen jurídico de las subvenciones que otorgue el Ayuntamiento de Madrid en materia de cooperación al desarrollo.
- Ofrecer seguridad jurídica a los beneficiarios de subvenciones que otorgue el Ayuntamiento de Madrid en materia de cooperación al desarrollo.
- Contribuir a una mejor aplicación de los fondos destinados a subvenciones.

Firmado electrónicamente
EL COORDINADOR GENERAL DE
CONTRATACIÓN Y POLÍTICA FINANCIERA
José Canal Muñoz

Firmado electrónicamente
EL DIRECTOR GENERAL DE CONTRATACIÓN Y
SERVICIOS
Ángel Rodrigo Bravo

