



INFC. - 2024/70

S.J.- 16/2025

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Acuerdo de 21 de febrero de 2024, del Consejo de gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de ayudas a ayuntamientos para la realización de actividades extraescolares en colegios públicos de la Comunidad de Madrid y la apertura de los colegios públicos los días no lectivos.**

En virtud del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El 13 de mayo de 2025 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno.

SEGUNDO. - Junto con el citado oficio, se acompañaba la siguiente documentación:

- El mencionado proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno y su antecedente.

- Informe del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, de 23 de abril de 2025, justificativo del interés público y social y de la concurrencia de razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa establecido en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 29 de abril de 2025, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 25 de abril de 2025, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 29 de abril de 2025.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 27 de octubre de 2023.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 16 de agosto de 2023.
- Memoria del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) el 5 de mayo de 2025 y su antecedente de 9 de abril de 2025.
- Informe de la Dirección General de Trabajo (Consejería de Economía Hacienda y Empleo) de 26 de octubre de 2023.

- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía Hacienda y Empleo) de 27 de octubre de 2023.
- Orden 572/2025, de 27 de febrero, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se aprueba el Plan Estratégico de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, en el ámbito de las becas y ayudas de estudios en los cursos escolares 2025-2026, 2026-2027 y 2027-2028 y su corrección de errores realizada mediante Orden 1010/2025, de 30 de marzo.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de 27 de marzo de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - CONTENIDO Y FINALIDAD DEL ACUERDO.

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto la modificación del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, del Consejo de gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de ayudas a ayuntamientos para la realización de actividades extraescolares en colegios públicos de la Comunidad de Madrid y la apertura de los colegios públicos los días no lectivos (en adelante Acuerdo de 21 de febrero de 2024).

La motivación del proyecto se fundamenta en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN) en los siguientes términos:

“Mediante Acuerdo de 21 de febrero de 2024 del Consejo de Gobierno, se aprobaron las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de ayudas a ayuntamientos para la realización de actividades extraescolares en colegios públicos de la Comunidad de Madrid y la apertura de los colegios públicos los días no lectivos.

Con el fin de contribuir a la conciliación de la vida laboral y familiar y reforzar las medidas encaminadas a paliar el problema histórico de la progresiva pérdida de un lugar en el que jugar con seguridad una vez finalizadas las clases, contribuyendo a paliar las adicciones a las pantallas y la epidemia de soledad que les acecha en sus propias casas, se refuerzan las actividades ya previstas con la apertura de los patios. En los patios están razonablemente seguros, acompañados y rodeados de otros niños.

Las actividades extraescolares contribuyen a la formación integral de los alumnos por su carácter complementario de la formación académica que reciben en el horario escolar, al mismo tiempo que cumplen una función de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral.

Por eso, la participación en estas actividades extraescolares, y el simplemente poder jugar y estar con sus compañeros en los patios de sus colegios es muy beneficioso y necesario para los alumnos, así como para el centro donde se organizan. Los alumnos que participan en actividades extraescolares aprenden a trabajar en equipo y desarrollan un sentido de pertenencia al centro que repercute positivamente en el ambiente escolar.

Así pues, las razones que justifican la nueva propuesta responden a la finalidad de garantizar la conciliación de la vida laboral y familiar y hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en la educación que promulga la Ley Orgánica de Educación..

El proyecto de acuerdo consta de un artículo único, cuyo contenido se incorpora como anexo, que se divide en doce apartados, relativos a los preceptos modificados y una disposición final sobre a la entrada en vigor.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que no existe un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, 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 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. En el presente supuesto, las relativas a la educación.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

La Constitución española consagra el derecho a la educación en su artículo 27, correspondiendo a los poderes públicos garantizar el ejercicio de este derecho en condiciones de igualdad, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y promoviendo las condiciones para que esta igualdad sea real y efectiva.

Las administraciones educativas deben proporcionar un servicio público que se caracterice por reducir los obstáculos que puedan dificultar el ejercicio efectivo del derecho fundamental a recibir una educación básica obligatoria y gratuita, recogido de forma preferente en nuestra Constitución. Así, les corresponde arbitrar las medidas oportunas para compensar las desigualdades de cualquier índole que puedan presentarse a la hora de ejercitar ese derecho, con el propósito de que, con independencia de las situaciones familiares, sociales o económicas de partida, todos los alumnos tengan acceso a la educación sin limitaciones.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirse a lo expuesto en el Dictamen de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que citan y transcriben parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

La competencia de la administración de la comunidad autónoma para la regulación de las ayudas deriva de sus competencias generales en materia de planificación, regulación y administración de la enseñanza reglada en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en la que está incluida la regulación y gestión de los servicios educativos complementarios.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales para desarrollar y complementar la normativa estatal corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del proyecto que nos ocupa.

La justificación de las competencias de actuación de las administraciones educativas se encuentra en distintos artículos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

Así, puede citarse su artículo 112, que señala de manera textual:

“1. Corresponde a las administraciones educativas dotar a los centros públicos de los medios materiales y humanos necesarios para ofrecer una educación de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en la educación.

(...) 5. Las administraciones educativas potenciarán que los centros públicos puedan ofrecer actividades y servicios complementarios con el fin de favorecer que amplíen su oferta educativa para atender a las nuevas demandas sociales, así como que puedan disponer de los medios adecuados, particularmente de aquellos centros que atiendan a una elevada población de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo”.

También el artículo 80.1 dispone que *“con el fin de hacer efectivo el principio de equidad en el ejercicio del derecho a la educación, las Administraciones públicas desarrollarán acciones dirigidas hacia las personas, grupos, entornos sociales y ámbitos territoriales que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeducativa y cultural con el objetivo de eliminar las barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, asegurando con ello los ajustes razonables en función de sus necesidades individuales y prestando el apoyo necesario para fomentar su máximo desarrollo educativo y social, de manera que puedan acceder a una educación inclusiva, en igualdad de condiciones con los demás”*

En virtud de todo lo anterior, y en atención a las finalidades cuya consecución pretende el proyecto, y se manifiestan en su parte expositiva, ha de reconocerse una íntima conexión con la competencia autonómica antes referida, y se reconduce al ámbito material de actuación de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, a través de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio

Por otra parte, hay que poner de manifiesto que, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los

edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género.

La Carta europea sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional recomienda a las autoridades locales y regionales el *“apoyo organizado a las actividades socioculturales, que junto con la familia y la escuela, son uno de los pilares de la cohesión social en el municipio o la región; estos son medios ideales para la participación infantil y juvenil en los campos del deporte, la cultura, la artesanía artística y otras formas de creación y expresión, y también en el ámbito de la acción social”*.

Igualmente, la disposición adicional decimoquinta de la LOE establece en su apartado 6 que:

“Corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes, que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social. Dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros”.

Además, el apartado 2 establece que la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente.

TERCERA. - NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO.

El proyecto de acuerdo regula un procedimiento de concesión directa de ayudas, de manera que se aparta del régimen ordinario de concurrencia competitiva, lo que impone observar en su

tramitación ciertas singularidades establecidas en el artículo 4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/1995).

En efecto, la concesión directa de subvenciones ha de someterse al régimen establecido en el artículo 4.5 de la Ley 2/1995, que dispone lo siguiente:

“Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Aquéllas que tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

b) Aquéllas cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos por normas de rango legal.

c) Con carácter excepcional, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

El régimen aplicable a estas subvenciones será el siguiente:

1º El Consejo de Gobierno, aprobará mediante Acuerdo la normativa especial reguladora de aquellas subvenciones en las que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de dicha aprobación.

En estos supuestos, el órgano concedente deberá publicar la declaración de los créditos presupuestarios disponibles para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de su concesión, previa la tramitación del expediente de gasto que corresponda, iniciándose el procedimiento con la solicitud de los interesados, que deberán entenderla desestimada por el transcurso del plazo fijado para resolver.

2º El Consejo de Gobierno podrá autorizar el otorgamiento de subvenciones de forma simultánea a la aprobación de planes o programas cuando los beneficiarios sean Universidades públicas, Corporaciones y Entidades Locales, siempre y cuando los mismos incorporen el objeto y condiciones de otorgamiento de la subvención.

3 ° El Consejo de Gobierno, podrá autorizar la celebración de convenios o acuerdos de colaboración sin contraprestación con los beneficiarios de las subvenciones, cuando éstos se encuentren singularizados en el momento de su autorización”.

El presente proyecto responde al supuesto descrito en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, es decir, se trata de subvenciones en las que se ha apreciado la concurrencia de razones de interés público, social, económico o humanitario que dificultan su convocatoria pública.

Este hecho conlleva la necesidad de incorporar preceptivamente al expediente el informe previsto en el artículo 4.6 de la Ley 2/1995, a cuyo tenor:

“En los supuestos de concesión directa contemplados en la letra c) del apartado anterior, la propuesta se realizará por el órgano competente para conceder la subvención, debiendo incorporar al expediente un informe justificativo de la concurrencia de las razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa, firmado por el titular de la Consejería competente o de la que dependa el organismo autónomo, empresa o ente proponente. De las actuaciones realizadas al amparo de este párrafo se dará cuenta trimestralmente a la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda de la Asamblea de Madrid”.

En la documentación integrante del expediente administrativo figura un informe del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, de 23 de abril de 2025 justificativo de la concurrencia de razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa establecido en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Se pronuncia en los siguientes términos:

“La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en su artículo 6.3.j) reconoce el derecho básico de los alumnos a recibir las ayudas y apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural, especialmente en el caso de presentar necesidades educativas especiales, que impidan o dificulten y la permanencia en el sistema educativo.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, establece en su artículo 80.1 que, con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, las Administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y lo apoyos precisos para ello.

Además, la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, establece que: “Las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer y estimular la gestión conjunta con las Administraciones locales y la colaboración entre centros educativos y Administraciones públicas.”

De acuerdo con estas previsiones legales, a propuesta de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, mediante Acuerdo de 21 de febrero de 2024, del Consejo de Gobierno, se aprobaron las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de ayudas a ayuntamientos, para la realización de actividades extraescolares en colegios públicos de la Comunidad de Madrid y la apertura de los colegios públicos los días no lectivos.

Estas normas reguladoras tienen como objetivo promover la realización de actividades extraescolares en los colegios públicos, entendiéndolo que son una contribución a la formación integral de los alumnos por su carácter complementario de la formación académica que reciben en el horario escolar, al mismo tiempo que cumplen una función de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral. La participación en estas actividades es beneficiosa para los alumnos ya que aprenden a trabajar en equipo y desarrollan un sentido de pertenencia al centro que repercute positivamente en la convivencia escolar.

Asimismo, con objeto de facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar en aquellos días no lectivos existentes entre el 1 de septiembre y la finalización de las actividades lectivas de cada curso escolar, la Comunidad de Madrid en dichas normas impulsa la apertura de los referidos centros educativos que permita alcanzar tal fin.

Para una mejor consecución de los citados objetivos, se propone la modificación del referido Acuerdo de 21 de febrero del Consejo de Gobierno, con el propósito de incorporar una nueva actuación complementaria de las adoptadas, denominada Programa de “Patios Abiertos”, que consiste en la concesión directa de ayudas a los ayuntamientos por la apertura de los colegios públicos en horario vespertino, para facilitar que los alumnos puedan hacer uso libre de las

instalaciones bajo la supervisión y vigilancia de personal destinado a tal fin. Con esta medida los colegios se convierten en sustitutos razonables y prolongación segura de las calles del barrio, donde estar con otros niños, pudiendo jugar, hacer ejercicio y estar al aire libre.

La concesión de las ayudas se establece sin concurrencia entre los solicitantes y sin necesidad de valorar y resolver conjuntamente las solicitudes presentadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.5.c) 1º de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, según el cual podrán concederse de forma directa, y con carácter excepcional, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.6 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, se exponen a continuación las razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa también para esta modalidad de subvención.

La Comunidad de Madrid, consciente de que las actividades extraescolares cumplen una función básica en la educación para la salud y en la sociabilidad e integración de sus alumnos, considera como objetivo prioritario ayudar a que los niños de aquellas familias que se encuentran en situación económica o social desfavorable, puedan acceder a este servicio en condiciones de igualdad.

Mediante el procediendo de concesión directa, la finalidad que se pretende es garantizar que todos los alumnos puedan acceder tanto al programa de “Patios Abiertos” como a las actividades extraescolares o disfrutar del programa “Colegios abiertos en días no lectivos” en igualdad de condiciones, en la medida que se dispone que todos los ayuntamientos que presenten su solicitud y reúnan los requisitos van a obtener la ayuda en igualdad de oportunidades, sin excepción, y no solo determinados ayuntamientos como consecuencia de recibir mayor puntuación en aplicación de unos determinados criterios que se puedan establecer.

Los ayuntamientos son los solicitantes y beneficiarios de la ayuda ya que son los que disponen de la infraestructura para poder proponer las actividades, y, además, se simplifica y facilita los trámites a las familias, que solamente tendrán que hacer la solicitud a la actividad que sea de su interés”.

Sentado lo anterior, puede indicarse que la naturaleza del acuerdo sometido a informe se ajusta a la previsión del artículo 4.5.c), apartado 1º, de la Ley 2/1995, que exige la aprobación, mediante acuerdo de Consejo de Gobierno, de la normativa especial reguladora de aquellas subvenciones en las que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de tal aprobación.

CUARTA. - PROCEDIMIENTO.

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

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor 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. Sin embargo, el artículo 1.3 de la norma establece que *“Este Decreto no será de aplicación al supuesto previsto en el artículo 4.5.c). 1o de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Asimismo, quedan fuera de su ámbito de aplicación las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas”*. Por lo tanto, sus disposiciones no resultan de aplicación a la tramitación del proyecto que venimos analizando.

Por ello, en la tramitación del presente proyecto habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Finalmente, 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”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el propio artículo 60 de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar y de la ciudadanía, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurran “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados - según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm.

275/2015, de 29 de abril - tales como *“impacto significativo en la actividad económica”*, *“obligaciones relevantes a los destinatarios”* o *“regulación de aspectos parciales de una materia”*.

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 mismos.

En este procedimiento, según se desprende de la MAIN, el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado encuentra concurrencia en las circunstancias excepcionales recogidas en el artículo 26.2 y el 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y en el artículo 133.2 y en el 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dado que esta propuesta no tiene un impacto significativo en la actividad económica, se regulan aspectos parciales de la materia y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

Se debe ampliar la justificación de las circunstancias concurrentes, pues la MAIN se limita a referenciarlas.

Por otra parte, no se considera preceptivo el trámite de audiencia al tratarse de las bases reguladoras de una subvención, puesto que no existe interés legítimo de los posibles beneficiarios, sino más bien una expectativa de derecho, por lo que no concurre uno de los presupuestos requeridos para que resulte exigible dicho trámite de audiencia e información pública, al no afectar a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 6, de la Ley del Gobierno.

Al figurar la MAIN deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante Real Decreto 931/2017). En concreto, se ha elaborado una Memoria abreviada, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, al no derivarse impactos apreciables en los ámbitos de aplicación de esta norma.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico integra dos versiones de la MAIN, firmadas por la el Director General de Centros Concertados, Becas y Ayudas al Estudio, respectivamente, el 5 de mayo de 2025 y 9 de abril de 2025. La actualización del contenido de la memoria mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 6.3 del Decreto 52/2021).

De esta manera, como tiene señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la MAIN *“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”* (así, en sus recientes Dictámenes 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. La competencia se ejercita a través de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Así, consta 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 de 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-.

El proyecto de orden ha sido informado favorablemente por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, en virtud del artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo.

De acuerdo con los artículos 4.bis de la Ley /1995, de 8 de marzo y el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, se adjunta la Orden 572/2025, de 27 de febrero, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se aprueba el plan estratégico de subvenciones de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio en el ámbito de las becas y ayudas al estudio en los cursos escolares 2025-2026, 2026-2027 y 2027-2028.

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno y el informe en materia de Protección de Datos.

Según la MAIN, no se han recabado nuevamente informes de la Dirección General de Trabajo, de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, ni de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, porque el contenido del Acuerdo que se tramita no afecta al ámbito de competencias de dichos centros directivos.

En cuanto a la no inclusión en las normas de criterios de creación de empleo estable, no varían las circunstancias que justificaron dicha omisión en la tramitación inicial de las normas; por lo

que respecta a la no consideración de las becas como ayudas de Estado, no se introduce con este proyecto de acuerdo ninguna variación que pueda justificar una nueva petición de informe; por último, tampoco se ven afectadas las condiciones de pago de las ayudas.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

QUINTO. - 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 ese 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.

El proyecto de acuerdo sometido a Informe se compone de un artículo único, precedido de una parte expositiva y seguido de una disposición final única.

El proyecto se ajusta a lo prevenido en la directriz 7, en tanto establece: *“En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada”*, así como a la directriz 53 que señala: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...”*.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del Acuerdo originario

con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Finalmente, y de acuerdo con la precitada directriz 53, se sugiere incluir en el título la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce, con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

La parte expositiva del proyecto carece de título como indica la directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, se hace referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la directriz 13. Se han recogido, como aspectos más relevantes de la tramitación, el informe del titular de la consejería, justificativo del interés público y social en la concesión directa de estas ayudas a ayuntamientos, los informes de impacto social, informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, informe de la Abogacía General, y el informe de fiscalización de la Intervención.

“Abogacía General” e “intervención” deben designarse con arreglo a la normativa vigente: Abogacía General de la Comunidad de Madrid e Intervención General de la Comunidad de Madrid.

En este punto cabe traer a colación el Dictamen 681/2022, 3 de noviembre de 2022, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que señala que *“en la exposición de motivos deben destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación efectuada, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma”*.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificándose la adecuación del Acuerdo proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018 señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

En cuanto a la parte dispositiva, de acuerdo con la directriz 58, al tratarse de una modificación única, se ha destinado un artículo para ella, que cita el título completo de la norma que se modifica.

El artículo único acomete la modificación del Acuerdo de 21 de febrero de 2024.

Este artículo, se divide en doce apartados, relativos a los preceptos modificados, en el que se inserta como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, tal y como determina la directriz 57.

Mediante el apartado **uno** del artículo único se modifica el título del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, incorporando la referencia a las ayudas a los ayuntamientos para la realización del programa “Patios abiertos”.

Mediante el apartado **dos** del artículo único se modifica el apartado 1 del artículo 1 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, incluyendo la referencia al nuevo programa “Patios abiertos”.

Mediante el apartado **tres** del artículo único se modifican los apartados 1 y 3 del artículo 2 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024. Sin embargo, el apartado 1 no se modifica, por lo que se sugiere suprimir la referencia a dicho apartado.

Mediante el apartado **cuatro** del artículo único se modifica el artículo 3 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024 incluyendo como modalidad de actuación el nuevo programa “Patios abiertos”, indicando la necesidad de que se ofrezca con carácter obligatorio junto con una de las otras modalidades.

Mediante el apartado **cinco** del artículo único se modifica el artículo 4 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, incluyendo la regulación del nuevo programa “Patios abiertos”.

El apartado **seis** del artículo único se limita a modificar el título del artículo 5 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, por lo que no procede incluir la referencia a la modificación de todo el artículo.

Mediante el apartado **siete** del artículo único se adiciona un artículo 5.bis al Acuerdo de 21 de febrero de 2024 que incluye el contenido del anterior artículo 4 y es resultado de la inclusión de la regulación en el artículo 4 de las características del nuevo programa “Patios abiertos”.

Mediante el **apartado ocho** del artículo único se modifica el artículo 6 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, beneficiarios y requisitos de los alumnos participantes, incluyendo los relativos a los alumnos para acceder al programa “Patios abiertos”.

Mediante el **apartado nueve** del artículo único se modifica el apartado 1 del artículo 8 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, incluyendo como requisito de las entidades locales para acceder a las ayudas, la de ofrecer la modalidad del programa “Patios abiertos” y, al menos, bien las actividades extraescolares o la apertura de colegios públicos en días no lectivos entre

el 1 de septiembre y la finalización de las actividades lectivas de cada curso escolar, así como en las vacaciones de Navidad y Semana Santa.

Mediante el apartado **diez** del artículo único se modifica la letra a) del apartado 3 del artículo 11 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, para adecuar su texto al nuevo articulado.

Mediante el apartado **once** del artículo único se modifica el artículo 13 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, relativo a la cuantía de las ayudas, modificando los tramos, reduciendo el número de actividades de cada uno y eliminando el número de sesiones de cada actividad, según la MAIN, con la finalidad de facilitar a los ayuntamientos la realización de las mismas y dar cabida al programa de “Patios Abiertos”.

Mediante el apartado **doce** del artículo único se modifica el tercer párrafo del artículo 24 del Acuerdo de 21 de febrero de 2024, en lo relativo a los logos, simplificando la redacción al establecer que se deben incorporar los logotipos de la consejería competente en materia de Educación.

No procede realizar consideración alguna sobre las modificaciones propugnadas distintas de las ya realizadas y las incorporadas a nuestro informe de 22 de noviembre de 2023.

Finalmente, la **Disposición final única** bajo la rúbrica “entrada en vigor” prevé que la modificación de las normas reguladoras objeto del acuerdo entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose a la Directriz 43.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente:

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el proyecto de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Acuerdo de 21 de febrero de 2024, del Consejo de gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de ayudas a ayuntamientos para la realización de actividades extraescolares en colegios públicos de la Comunidad de Madrid y la apertura de los colegios públicos los días no lectivos.

Es cuanto tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

La Letrada- Jefe del Servicio Jurídicos la

Consejería Educación, Ciencia y Universidades

Begoña Basterrechea Burgos

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES.**