

SJ- 497/23

INFC- 2023/1758

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 aprueban las normas reguladoras para la concesión directa de ayudas individualizadas de desayuno escolar a los alumnos de segundo ciclo de Educación Infantil y de Educación Primaria de los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid que dispongan del servicio de desayuno escolar, pertenecientes a familias perceptoras de la Renta Mínima de Inserción o del Ingreso Mínimo Vital, durante el período lectivo del curso escolar.**

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

Único. - El 27 de septiembre de 2022 se recibió, en este Servicio Jurídico, la referida petición de Informe acompañada por la siguiente documentación:

- El mencionado Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno.

- Orden 1025/2023, de 28 de marzo, por la que se aprueba el Plan Estratégico de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades y Órdenes 2792/2023, de 26 de julio y 3686/2023, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se procede a la corrección de errores de la Orden 2792/2023, de 26 de julio, por la que modifica la Orden 1025/2023, de 28 de marzo, por la que se aprueba el plan estratégico de la Viceconsejería de Política Educativa de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades para los ejercicios 2023, 2024 y 2025.

- Informe del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, de 26 de julio de 2023, 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.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 31 de julio de 2023, 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 Infancia, Familias y Natalidad (Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales) de 28 de julio de 2023, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 14 de noviembre de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

- Informe favorable del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 2 de agosto de 2023.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 4 de agosto de 2023.

- Informe de la Dirección General de Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 31 de julio de 2023, en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en materia de bases reguladoras de las mismas.

- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 1 de agosto de 2023, autorizando la exención de garantía en pagos anticipados.

- 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 19 de septiembre de 2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de 13 de diciembre de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Marco competencial.

El Proyecto sometido a consulta tiene por objeto, la regulación de la concesión directa de las ayudas individualizadas de desayuno durante el período lectivo del curso escolar a los alumnos de segundo ciclo de Educación Infantil y de Educación Primaria de los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid que dispongan del servicio de desayuno escolar, pertenecientes a familias perceptoras de la Renta Mínima de Inserción o del Ingreso Mínimo Vital.

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 ejerce 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

Segunda. - Contenido y finalidad del Acuerdo.

El Proyecto de Acuerdo sometido a Informe se compone de un artículo único, precedido de una Parte expositiva y seguido de dos Disposiciones Finales y de un Anexo en el que se incorporan las Normas Regulatoras de la concesión directa de ayudas individualizadas de desayuno escolar a los alumnos de segundo ciclo de Educación Infantil y de Educación Primaria de los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid que dispongan del servicio de desayuno escolar, pertenecientes a familias perceptoras de la renta mínima de inserción o del ingreso mínimo vital, durante el período lectivo del curso escolar.

La finalidad del Acuerdo radica en la aprobación de las normas reguladoras para la concesión directa de ayudas.

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

“La finalidad de las normas reguladoras y del procedimiento de concesión directa que ahora se aprueba es la de satisfacer las necesidades estos alumnos que forman parte de la población más vulnerable de la Comunidad de Madrid, garantizándoles un desayuno saludable”.

Tercera. - Tramitación.

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.

3º 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 Acuerdo 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

conurrencia 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 26 de julio de 2023 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. Se pronuncia en los siguientes términos:

“ La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone en su artículo 80 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.

Asimismo, dispone que las políticas de compensación reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.

Finalmente, señala que corresponde al Estado y a las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia fijar sus objetivos prioritarios a fin de lograr una educación de mayor equidad.

La Comunidad de Madrid consciente de que la situación de crisis actual en la que la inflación impacta de lleno en los alimentos considerados más saludables, condenando a los hogares más vulnerables a una dieta más pobre, considera como objetivo prioritario ayudar a que los niños de estas familias cuenten con una alimentación adecuada y saludable para garantizar su desarrollo educativo y social en igualdad de oportunidades, no solo en su jornada escolar sino desde el desayuno. En consecuencia, en el curso 2022-2023 se propuso y se aprobó la concesión directa de ayudas individualizadas de desayuno en los centros escolares sostenidos con fondos públicos, para los alumnos de segundo ciclo de educación infantil y de educación primaria pertenecientes a familias perceptoras de la renta mínima de inserción o ingreso mínimo vital.

El Gobierno de la Región en su intención de seguir favoreciendo a estas familias y acompañarlas en la consecución de los objetivos perseguidos por la citada norma, ha decidido continuar con estas ayudas.

Tal como ya se justificó en las normas reguladoras aprobadas en el curso 2022- 2023, existen motivos de interés público y social que justifican la necesidad de tramitar estas ayudas por el procedimiento de concesión directa previsto en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, por cuanto se trata de satisfacer las necesidades de dichos alumnos que forman parte de la población más vulnerable de la Comunidad de Madrid, garantizándoles un desayuno saludable.

Teniendo en cuenta las singulares circunstancias de los destinatarios de estas ayudas, en aplicación del artículo 4.6 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, se considera que existe un interés público y social en que todos ellos puedan hacer efectivo el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades y a una alimentación saludable, por lo que la concesión de las ayudas debe realizarse 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) 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.”

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.

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

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 concurren 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 concurren “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.

La MAIN justifica suficientemente la omisión del trámite en los siguientes términos:

“Estas normas reguladoras no han sido sometidas al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, porque no se trata de una iniciativa reglamentaria de la Comunidad de Madrid que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria.

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.

De acuerdo a lo recogido en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ya que la misma va dirigida a las familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeducativa y cultural. La finalidad de las normas reguladoras y del procedimiento de concesión directa de las ayudas es la de satisfacer las necesidades de estos alumnos que forman parte de la población más vulnerable de la Comunidad de Madrid, garantizándoles un desayuno saludable. Por este motivo, el impacto económico en general sobre la actividad económica, se considera muy poco significativo, como también por lo que respecta las obligaciones que impone a los destinatarios, siendo éstas las mínimas imprescindibles para la identificación de los

mismos y, por tanto, tanto un aspecto como el otro capacitan para omitir el trámite de consulta pública”.

No se ha dado audiencia a los ciudadanos, si bien de acuerdo con el Informe de la Abogacía General de 25 de enero de 2017, no tratándose de un proyecto normativo que afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, no sería necesario dar audiencia a los mismos. Así se justifica en la Memoria del análisis de impacto normativo.

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 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía. La competencia se ejecuta, a través de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) establece en el apartado 1 de su artículo 8, con carácter de legislación básica, que los órganos de las Administraciones Públicas que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

Esta obligación se recoge, en idénticos términos, en el artículo 4.bis de la Ley 2/1995.

En virtud de la Orden 1025/2023, de 28 de marzo, por la que se aprueba el Plan Estratégico de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades se aprueba el Plan Estratégico.

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.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 222/1998), se solicitó, en relación con el Acuerdo que se aprueba, informe a la Dirección General de Trabajo.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, se solicitó informe a la Dirección General de Igualdad, que ha sido emitido sin observaciones.

Asimismo, respecto al impacto de la norma en la infancia, familia y adolescencia, de acuerdo con lo dispuesto en Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia se solicitó informe a la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, que ha sido emitido sin que se efectúen observaciones, al considerar que no tiene impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Igualmente, se solicitó el informe a la Dirección General de Igualdad, conforme a 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 la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, que ha sido emitido indicando el impacto nulo de la aprobación de estas normas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, se remitió el proyecto de acuerdo a la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, para la emisión del correspondiente informe que es emitido con carácter favorable.

Asimismo, se ha emitido con carácter favorable el informe del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.

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

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de la consideración previamente apuntada. Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo 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.

Quinta. - Análisis del Contenido.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, 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 resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa(...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

El Proyecto de Acuerdo sometido a Informe se compone de un apartado único, precedido de una Parte Expositiva y seguido de dos Disposiciones finales y, de forma independiente, en un Anexo, las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de ayuda integrado por dieciocho artículos que regulan el objeto del acuerdo (artículo 1), financiación (artículo 2), naturaleza y régimen aplicable (artículo 3), destinatarios de las ayudas (artículo 4), requisitos de los solicitantes (artículo 5), solicitudes y plazo de presentación (artículo 6), documentación (artículo 7), lugar de presentación de las solicitudes (artículo 8), instrucción (artículo 9), listas de solicitudes presentadas y excluidas y subsanaciones (artículo 10), propuesta de resolución

(artículo 11), cuantía de la ayuda (artículo 12), resolución (artículo 13), abono y justificación (artículo 14), compatibilidad de la ayuda (artículo 15), alteración de las condiciones de concesión (artículo 16), control, aplicación y revisión de las ayudas, (artículo 17) y protección de datos (artículo 18).

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, finalidad y antecedentes.

Se justifica, de manera suficiente, que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 tal como 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”.*

Se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, tal y como exige la Directriz 13 refiriendo las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

El apartado único del Acuerdo se consagra a enunciar su objeto: aprobar las normas del procedimiento para la concesión directa de las ayudas.

Las Disposiciones Finales regulan la habilitación para la aplicación e interpretación del mismo a favor del Director General competente en materia de becas

y ayudas al estudio, así como la entrada en vigor. Todo ello resulta conforme con la Directriz 42, letras c) a f).

Desde el punto de vista material, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras del proyecto examinado se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, al contenido mínimo que para las bases reguladoras señalan el artículo 17, apartado 3, de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la Ley 2/1995 y 2 del Decreto 222/1998 sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán.

El **artículo 1**, “objeto”, responde a la exigencia del artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998.

El **artículo 2**, “financiación”, responde a la exigencia establecida en el artículo 2.1.b) del Decreto 222/1998.

El **artículo 3**, “naturaleza y régimen aplicable”, recoge correctamente la naturaleza subvencional de las ayudas y la normativa que las regula indicando, además, como se ha argumentado en el Informe, que el procedimiento de concesión de las ayudas será el de concesión directa.

Los **artículos 4**, “destinatarios de las ayudas”, y **5**, “requisitos de los solicitantes” responden a la exigencia establecida en el artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998.

El apartado 2 del artículo 5, responde al contenido del artículo 3 de la Orden 2532/1998, de 29 de septiembre, del Consejero de Hacienda reguladora de la obligación de acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones, ayudas públicas y transferencias de la Comunidad de Madrid.

Los **artículos 6 y 7** regulan las solicitudes, su plazo de presentación y la documentación que debe acompañarlas, tal como exige el artículo 2, apartado 1.d), del Decreto 222/1998.

Se ajustan a la regulación sobre tramitación electrónica contenida en los artículos 14.2, 16.4.a) 28.3, 43 y concordantes de la Ley 39/2015.

Responden, además, a las observaciones realizadas por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

En cuanto al apartado 3 determina el plazo con el que cuentan los alumnos para solicitar la ayuda y desde que momento se contaría dicho plazo tal como exige el artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998.

El principio de seguridad jurídica exigiría que se determine en mayor medida que causas se considerarán debidamente justificadas.

Esta consideración tiene carácter esencial

El **artículo 8** recoge las observaciones realizadas por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano ajustándose a los artículos 14 y 16 de la Ley 39/2022.

El **artículo 9** responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998.

El **artículo 10** responde al contenido del artículo 68 de la Ley 39/2015.

Se sugiere incluir el contenido del apartado 3 en el del artículo 7.

No tenemos nada que alegar sobre el contenido del **artículo 11**.

El **artículo 12** responde a la exigencia establecida en el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998.

Se sugiere concretar los criterios de determinación de la cuantía, los gastos subvencionables, así como las características de los desayunos a subvencionar.

El artículo 31, apartado 1, de la LGS considera gastos subvencionables, a los efectos previstos en la ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la

naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones.

Los párrafos segundo y tercero no tienen nada que ver con la cuantía de la ayuda, por lo que se sugiere su incorporación al contenido del artículo 1, por ejemplo, modificando su título.

El **artículo 13** responde, en cuanto al órgano competente para resolver al contenido del artículo 7, apartado 1 a), de la Ley 2/1995.

En cuanto al plazo máximo de resolución responde a la exigencia establecida en el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998. Debe clarificarse que el plazo máximo de 3 meses es para resolver y notificar, de acuerdo con el artículo 21.2 de la Ley 39/2015.

El **artículo 14** responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1 f) y m) del Decreto 222/1998.

Existe Informe del Director General de Política Financiera y Tesorería autorizando un primer pago anticipado sin garantía.

El **artículo 15**, “compatibilidad de las ayudas”, responde al tenor del artículo 2.1.i) del Decreto 222/1998, sin que proceda emitir consideración jurídica alguna al respecto.

En el **artículo 16** se contempla que *“toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión y, en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones otorgadas por cualquier entidad pública o privada, nacional o internacional, podrá dar lugar a la modificación de la subvención otorgada, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2/1995, de 8 de marzo”*, tal como exige el artículo 2.1.p) del Decreto 222/1998

El **artículo 17** regula el control, seguimiento y consecuencias del incumplimiento tal como exigen los artículos 6.1 h) de la Ley 2/1995 y el artículo 2,

apartado 2.1 o) del Decreto 222/1998 y los supuestos de revocación de la subvención y reintegro tal como exige el artículo 2, apartado 1.k) del propio Decreto.

El **artículo 18** se remite correctamente a la normativa estatal y de la Unión Europea sobre Protección de Datos Personales.

Existe en el expediente Informe emitido por la Delegada de Protección de Datos en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras para la concesión directa de ayudas individualizadas de desayuno escolar a los alumnos de segundo ciclo de Educación Infantil y de Educación Primaria de los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid que dispongan de servicio de desayuno escolar pertenecientes a familias perceptoras de la Renta Mínima de Inserción o del Ingreso Mínimo Vital, durante el período lectivo merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio del cumplimiento de la consideración esencial y atención de las no esenciales consignadas en el Dictamen.

Es cuanto tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

La Letrada- Jefe del Servicio Jurídico en

la Consejería Educación, Ciencia y Universidades

Begoña Basterrechea Burgos

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