

**A.G.- 82/2023**

**S.J.- 532/23**

**S.G.C.- 148/2023**

**INFC.- 2023/1835**

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 modifican las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas para comedor escolar para alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.**

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 13 de octubre de 2023 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 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 11 de octubre 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 de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 11 de octubre 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 de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), 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, de 11 de octubre de 2023.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 11 de octubre de 2023, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), según lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

- Memoria Abreviada 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 11 de octubre de 2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 11 de octubre de 2023, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Marco competencial.**

El Proyecto sometido a consulta tiene por objeto, la modificación de las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas para comedor escolar para alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, aprobadas mediante Acuerdo de 17 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno.

Los servicios escolares complementarios, como es el comedor escolar, tienen como finalidad complementar el proceso educativo que se realiza en los centros docentes o el de facilitar el mismo, desempeñando una destacada función social y educativa.

Las becas de comedor, por tanto, se configuran como ayudas económicas destinadas a alumnos en situación socioeconómica desfavorecida cuya finalidad es sufragar total o parcialmente el coste del servicio de comedor escolar de los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos que dispongan de este servicio.

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 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación establece en su artículo 1 que el sistema educativo español se inspira, entre otros, en el principio de equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades, también entre mujeres y hombres, que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales.

En concreto, el artículo 80.1 dispone 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 los apoyos precisos para ello. Y el artículo 88.2 declara que Administraciones educativas

establecerán medidas para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a las actividades complementarias y los servicios escolares.

Finalmente, el artículo 112, señala que:

“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”.

Asimismo, el artículo 6.3.j) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación consagra el derecho básico del alumnado a recibir las ayudas y los 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 el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

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 una parte expositiva y un artículo único, en el que se adiciona una disposición transitoria única y una disposición final única.

El artículo único tiene por objeto la modificación de las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas para comedor escolar para alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, aprobadas mediante Acuerdo de 17 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno.

La Parte Expositiva de la norma proyectada justifica la modificación propuesta en la necesidad de garantizar el servicio fundamental de comedor ante el elevado número de solicitantes excluidos, derivado de la implementación de un nuevo sistema de concesión de estas ayudas.

### **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.

3 º 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 de convocatoria de ayudas 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 11 de octubre 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. 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 el comedor escolar, además de cumplir una función básica de alimentación y nutrición relacionada con la educación para la salud, está integrado en la vida y organización de los centros, 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.

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, teniendo en cuenta la existencia de un interés público y social en que las familias mencionadas puedan hacer efectivo el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades y a una alimentación saludable, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de mayo de 2023 (BOCM de 29 de mayo de 2023) se aprobaron las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas de comedor escolar para alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

Este sistema de concesión directa de las becas ha sustituido, a partir del curso 2023-2024, al anterior sistema de ayudas consistente en la aplicación de los precios reducidos y exenciones del pago del precio del menú escolar que se venía aplicando hasta la fecha.

La implementación de este nuevo sistema ha requerido un notable esfuerzo no sólo por parte de la administración, sino por parte de las familias, que han tenido que presentar la documentación exigida no solo por las normas reguladoras de la beca de comedor, sino por la legislación vigente en materia de subvenciones.

Aunque la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades ha puesto a disposición de las familias los medios de los que dispone para ayudarles en la subsanación de sus expedientes y ha fijado el

plazo máximo permitido por la norma para la presentación de subsanaciones, el resultado de las subsanaciones no ha revertido sustancialmente el número de excluidos en la fase de resolución provisional de la convocatoria.

En este escenario y en la necesidad de garantizar el servicio fundamental de comedor a aquellas familias que en el curso 2022/2023 percibían esta reducción en el precio del menú escolar y han solicitado la beca para el curso 2023/2024, manifestando así su voluntad de continuar con una ayuda para que sus hijos puedan seguir accediendo al servicio esencial de comedor escolar, resulta imprescindible modificar las normas reguladoras del procedimiento, con el fin de que no resulten excluidos de las ayudas en el presente curso como consecuencia de la implantación de una nueva forma de tramitación de las ayudas.

Mediante este proyecto de modificación se trata de garantizar que todas aquellas personas que se encuentran en una situación económica o social vulnerable y que cuentan con una expectativa de derechos por haber venido disfrutando de esta ayuda durante el curso anterior, puedan continuar teniendo acceso al servicio de comedor escolar en las mismas condiciones.

Subsiste en cualquier caso el interés público y social en la concesión directa de las ayudas, sin concurrencia entre los solicitantes, tal y como se justificó durante la tramitación del expediente de aprobación de las normas reguladoras”.

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.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias en virtud del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 52/2021) que tiene por objeto establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el

ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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”.

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

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

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la

iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

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

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

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

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

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

Según la MAIN:

“La presente propuesta de orden no afecta a intereses legítimos de las personas, por lo que no será sometida al correspondiente trámite de audiencia e información pública. No impone obligaciones relevantes a los destinatarios de la norma y no se prevé un impacto significativo en la actividad

económica de la región, sino que implica una ayuda económica destinada a que las familias que se encuentren en situación de desventaja socioeconómica y en situación de especial vulnerabilidad

Igualmente, se omite el trámite de audiencia por entender que no existe un interés legítimo a percibir la ayuda por parte de los posibles beneficiarios, sino una expectativa de derecho”.

Por error, el primer párrafo se refiere al trámite de audiencia e información pública, cuando en realidad está justificando la omisión del trámite de consulta pública, por lo que deberá subsanarse.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021. En concreto, se ha elaborado una Memoria abreviada, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en virtud del 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, en relación con el 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.

La competencia se ejecuta, a través de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio.

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.

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

La 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, se aprueba el Plan Estratégico.

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 indicando que se aprecia un impacto positivo por razón de género y que, por tanto, se prevé que incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

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 señalando que es susceptible de generar un impacto positivo en materia de familia, infancia y adolescencia, en la medida que posibilita el derecho básico de la infancia y la adolescencia a recibir las ayudas y los apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural que impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

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.

Por otro lado, según se hace constar en el informe de la Secretaría General Técnica, debido al limitado alcance que tiene la modificación proyectada, no es preciso someter el proyecto de acuerdo a informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, puesto que no afecta al procedimiento de concesión de las ayudas previamente informado por ese centro directivo.

Tampoco afecta a la no inclusión de criterios de creación de empleo estable como criterio de adjudicación, que fue informada favorablemente en su momento por la Dirección General de Trabajo, por lo que la modificación propuesta no se ha sometido de nuevo a dicho informe.

No se han modificado los elementos que determinan la no consideración de estas ayudas como ayudas de estado, en tanto que los beneficiarios son en todo caso personas físicas que no realizan actividad económica. Por ese motivo el proyecto no se ha sometido a informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.

Finalmente, tampoco afecta la presente modificación a la forma de pago de las ayudas, por lo que no es preciso someterla a informe de la Dirección General Política Financiera y Tesorería.

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.

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

#### **Cuarta. - Análisis del Contenido.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, 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 una Parte Expositiva y un artículo único, en el que se adiciona una disposición transitoria única y una disposición final única.

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.

Entrando ya en el análisis del contenido, el artículo único del Acuerdo se consagra a enunciar su objeto, consistente en la modificación de las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas para comedor escolar para alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, aprobadas mediante Acuerdo de 17 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno.

En concreto, se adiciona una disposición transitoria única al anexo del Acuerdo de 17 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno, del siguiente tenor literal:

“Disposición transitoria única. Curso 2023/2024.

Para el curso escolar 2023/2024, a todos aquellos solicitantes de la beca de comedor en plazo que resulten excluidos y que en el curso 2022/2023 hubiesen sido perceptores de la reducción del precio

del menú escolar, se les considerará beneficiarios de la beca en el curso 2023/2024 por la modalidad que hayan solicitado.”

La Parte Expositiva de la norma proyectada justifica la modificación propuesta en los siguientes términos:

“La normativa que se ha venido aplicando ha sido la Orden 917/2002, de 14 de marzo, de la Consejería de Educación, que regulaba los comedores colectivos escolares en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid, derogada por el Decreto 77/2021, de 23 de junio, por el que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid y las órdenes que para cada curso escolar regulaban el precio del menú escolar, así como los precios reducidos y las exenciones de pago.

Se han venido aplicando la Orden 956/2017, de 30 de marzo, por la que se fija la cuantía de los precios privados de alimentación mensual o comedor de los centros de la red pública de Educación Infantil de la comunidad de Madrid a partir del curso 2017/2018 y la Orden 2619/2017, de 13 de julio, por la que se establece el precio del menú escolar a aplicar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid.

En ambas órdenes se regulan los precios reducidos y las exenciones al pago del comedor escolar en función de determinadas circunstancias socioeconómicas y familiares de los alumnos.

Con las normas reguladoras aprobadas el 17 de mayo de 2023, se ha regulado la concesión de ayudas a través de sistema de becas de comedor que se configuran como ayudas económicas destinadas a alumnos en situación socioeconómica desfavorecida cuya finalidad es sufragar total o parcialmente el coste del servicio de comedor escolar de los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos que dispongan de este servicio.

Teniendo en cuenta las singulares circunstancias de los distintos supuestos de los destinatarios de estas ayudas y el interés público y social de que todos ellos puedan hacer efectivo el derecho a la educación, la concesión de las ayudas se estableció sin concurrencia entre los solicitantes y sin necesidad de valorar y resolver conjuntamente las solicitudes presentadas.

La implementación de este nuevo sistema ha requerido un notable esfuerzo no sólo por parte de la administración, sino por parte de las familias, que han tenido que presentar la documentación exigida no solo por las normas reguladoras de la beca de comedor, sino por la legislación vigente en materia de subvenciones.

Por su parte, la concesión de la reducción en el precio del menú escolar en el curso escolar 2022/2023 ha generado en las familias una expectativa de derecho avalada por la validez que la administración había concedido a la documentación presentada para justificar las distintas modalidades de la reducción del precio del menú escolar, documentación que en los mismos términos se requiere para justificar las modalidades que son similares en la convocatoria de la nueva beca de comedor para el curso escolar 2023/2024.

Aunque la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades ha puesto a disposición de las familias los medios de los que dispone para ayudarles en la subsanación de sus expedientes y ha fijado el plazo máximo permitido por la norma para la presentación de subsanaciones, el resultado de las subsanaciones no ha revertido sustancialmente el número de excluidos.

En este escenario y en la necesidad de garantizar el servicio fundamental de comedor a estas familias que en el curso 2022/2023 percibían esta reducción en el precio del menú escolar y han solicitado la beca de comedor para el curso 2023/2024, manifestando así su voluntad de continuar con una ayuda para que sus hijos puedan seguir accediendo al servicio esencial de comedor escolar, resulta imprescindible modificar las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas de comedor escolar para alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de mayo de 2023, de manera que transitoriamente, para el curso escolar 2023/2024, a todos aquellos solicitantes en plazo de la beca de comedor para el curso 2023/2024 que en el curso 2022/2023 hayan sido perceptores de la reducción del precio en el menú escolar, se les considerará beneficiarios de la beca en el curso 2023/2024 por la modalidad que hayan solicitado”.

En resumen, a través de la modificación propuesta se trata de garantizar el servicio esencial de comedor escolar, el cual, además de cumplir una función básica de alimentación y nutrición relacionada con la educación para la salud, está integrado en la vida y organización de los centros educativos de tal manera que su programación, desarrollo y evaluación forma parte de la programación general anual del centro educativo. Su finalidad es complementar y facilitar el proceso educativo que se realiza en los centros docentes, desempeñando una destacada función social y educativa. Como ya hemos indicado anteriormente, este servicio complementario encuentra su apoyo normativo en los artículos 1, 80, 88 y 112 de la LOE y en el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

Con el objetivo de garantizar este servicio fundamental de comedor, la disposición transitoria única que se adiciona al Acuerdo de 17 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno

contempla de forma transitoria, para el curso 2023/2024, una nueva categoría de beneficiarios de la beca, los cuales deberán cumplir los siguientes requisitos:

-Ser solicitante de la beca de comedor en plazo.

-Haber resultado excluido.

-Que en el curso 2022/2023 haya sido perceptor de la reducción del precio del menú escolar.

Una vez comprobados los requisitos expuestos, el solicitante, en el curso 2023/2024, tendría derecho a percibir la beca de comedor.

No obstante, la modificación propuesta no contempla el procedimiento a seguir para la concesión de la beca, que en todo caso debería ajustarse a la normativa vigente de aplicación.

De lo expuesto se desprende además que la beca de comedor se concede automáticamente respecto de un determinado colectivo —el que cumple los requisitos expuestos—, es decir, sin comprobar el cumplimiento de los requisitos que exigen las normas aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de mayo de 2023, lo que nos lleva a poner de manifiesto la existencia de un trato desigual y - a juicio de este Servicio Jurídico- de un resultado eventualmente discriminatorio respecto de aquellas personas que habiendo solicitado este año la beca de comedor en plazo, hubieran tenido los mismos problemas de subsanación mencionados en la parte expositiva del Proyecto, y por tanto hubieran resultado excluidas, pero en el curso 2022/2023 no hayan sido perceptores de la reducción del precio del menú escolar.

Hemos de partir de que el artículo 14 de la Constitución prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios o juicios de valor generalmente aceptados y como insiste la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por todas, STC 33/2006, de 13 de febrero, FJ 3, con cita de otras anteriores) *«las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deban ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos»*. Ha de ser, pues, razonable y objetiva la justificación para establecer diferencias de trato por el legislador (STC 19/1988 FJ 6º).

A mayor abundamiento, resulta muy ilustrativa la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril, F.J 9, que compendia de manera sencilla su doctrina: «a) *No toda desigualdad de trato en la Ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos».*

En consecuencia, y teniendo en cuenta la presencia de colectivos que se podrían considerar discriminados, se entiende indispensable que el expediente exponga, de conformidad con los parámetros apuntados por la doctrina constitucional, una justificación objetiva y razonable que concluya la proporcionalidad del trato desigual que se deriva del Proyecto. Si no fuera posible superar ese juicio de razonabilidad la medida proyectada tendría que considerarse discriminatoria.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, la disposición final única establece la entrada en vigor del acuerdo el mismo día de su publicación.

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

## **CONCLUSIÓN**

El parecer favorable del Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se modifican las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas para comedor escolar para alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, queda condicionado al cumplimiento de la consideración esencial consignada en el Dictamen.

Es cuanto tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada- Jefe Adjunta del Servicio Jurídico en  
la Consejería Educación, Ciencia y Universidades**

**Alicia Pérez Yuste**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez- Miñón**

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