

SJ- 44/24

INFC- 2024/189

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 del procedimiento de concesión directa de becas de 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 12 de febrero de 2024 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 4763/2023, de 11 de diciembre, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se 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, en lo relativo a las becas para el comedor escolar.

- Informe del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, de 17 de diciembre 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 20 de diciembre 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, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales) de 6 de febrero de 2024, 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 18 de diciembre de 2023, emitido 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, de 21 de diciembre de 2023.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 5 de febrero de 2024.

- Informe de la Directora General de Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 20 de diciembre 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 del Director General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 21 de diciembre de 2023.

- Informe de la Delegada de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 27 de diciembre 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 8 de febrero de 2024.

- 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 9 de febrero de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Marco competencial.

El Proyecto sometido a consulta tiene por objeto, aprobar 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.

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.

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.

Desde el punto de vista orgánico, cabe señalar que el Proyecto de Orden sometido a informe, se ajusta a las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid, ejercidas actualmente por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades en virtud del 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, de acuerdo con lo establecido por el artículo 4 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 y de acuerdo 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.

Más en concreto, compete a la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de conformidad con el artículo 13 h) del citado Decreto 248/2023, el cual le atribuye como competencia *“La gestión de las becas y ayudas en el ámbito de la educación no universitaria”*.

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 una Disposición derogatoria única, dos Disposiciones Finales y de un Anexo en el que se incorporan 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.

El Anexo se estructura a su vez en veintidós artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición transitoria.

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:

“El cumplimiento del deber constitucional de garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la educación requiere la remoción de cualquier obstáculo de naturaleza socioeconómica que dificulte o impida el ejercicio de este derecho fundamental. Para garantizarlo, la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, con competencias en materia de educación viene consolidando una política de becas y ayudas al estudio.

Para poder dar cumplimiento a esta directriz, especialmente en el supuesto de las familias que se encuentren en situación de desventaja socioeconómica y en situación de especial vulnerabilidad, haciendo efectivo el principio de igualdad de oportunidades en la educación que promulga la Ley Orgánica de Educación, la Comunidad de Madrid ha decidido poner en marcha la concesión directa de becas de comedor escolar en los centros docentes. Estas ayudas se han establecido mediante el presente proyecto de normas reguladoras, asegurando de esta forma la disponibilidad del acceso al servicio de comedor escolar por parte de todos los alumnos en situación más vulnerable sin excepción.

Las razones que justifican la nueva propuesta responden a la finalidad de garantizar y hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en la educación que promulga la Ley Orgánica de Educación.

En consideración a la atención debida a las familias en situación de especial vulnerabilidad se hace necesaria una dotación específica destinada a la concesión directa de becas de comedor escolar en los centros escolares”.

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 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 17 de diciembre 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. En consecuencia, se propone la concesión directa de becas de comedor escolar para los alumnos de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

Mediante Acuerdo de 17 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno, se aprobaron 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 y mediante la Orden 1891/2023, de 29 de mayo, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, modificada por Orden 4217/2023, de 1 de noviembre, se declaró el importe de los créditos disponibles para la concesión directa de las becas de comedor escolar, durante el período lectivo del curso 2023-2024.

Con el objetivo de facilitar la gestión de estas becas, alcanzar un mayor número de beneficiarios ampliando el colectivo al que van destinadas y satisfacer en mayor medida las necesidades de estos alumnos que forman parte de la población más vulnerable de la Comunidad de Madrid, garantizándoles el acceso al servicio de comedor escolar, se pretende aprobar unas nuevas normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas para comedor escolar.

Teniendo en cuenta las singulares circunstancias de los destinatarios de estas ayudas, 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.

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:

“Este proyecto de orden no ha sido sometido 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 estos alumnos que forman parte de la población más vulnerable de la Comunidad de Madrid, garantizándoles el acceso al servicio de comedor. 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 y, por tanto, tanto un aspecto como el otro capacitan para omitir el trámite de consulta pública.

En lo que respecta a las circunstancias recogidas en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre esta norma no será sometida al correspondiente trámite de audiencia e información

pública teniendo en cuenta las importantes razones de interés público por parte de la Comunidad de Madrid, en garantizar la alimentación saludable de los alumnos de familias en situación de vulnerabilidad, a los que van dirigidas estas ayudas, para un adecuado rendimiento escolar en igualdad de oportunidades.

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”.

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 Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 13 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre.

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. Esta Orden ha sido modificada por la Orden 4763/2023, de 11 de diciembre, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades

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 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.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de 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 -artículo actualmente derogado por Ley 18/2023, de 18 de diciembre, si bien todavía vigente cuando se solicitó la evacuación del informe- y artículo 45 de 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 -artículo también suprimido mediante Ley 17/2023, de 27 de diciembre, aunque también vigente al tiempo de recabarse este informe-.

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. Obra informe en el que se formulan observaciones.

Se ha emitido informe del Director General de Política Financiera y Tesorería autorizando la forma de pago anticipado con exención de garantía.

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 y el informe en materia de Protección de Datos.

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 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 una Disposición derogatoria única, dos Disposiciones Finales y, de forma independiente, de un Anexo en el que se incorporan las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas de comedor, integrado por veintidós artículos, que regulan el objeto del acuerdo (artículo 1), naturaleza y régimen jurídico aplicable (artículo

2), financiación (artículo 3), destinatarios de las ayudas (artículo 4), requisitos de los alumnos (artículo 5), orden de declaración de créditos presupuestarios disponibles (artículo 6), unidad familiar y miembros computables (artículo 7), renta per cápita familiar (artículo 8), solicitudes (artículo 9), documentación (artículo 10), lugar de presentación de las solicitudes (artículo 11), plazo de presentación de solicitudes (artículo 12), instrucción del procedimiento y órgano de instrucción (artículo 13), listas de solicitudes presentadas y excluidas y subsanaciones (artículo 14), cuantía de las ayudas (artículo 15), resolución (artículo 16), abono de la beca y justificación de la aplicación de los fondos (artículo 17), compatibilidad de las ayudas (artículo 18), alteración de las condiciones de concesión (artículo 19), control, aplicación y revisión de las ayudas, (artículo 20) procedimiento de las renunciaciones, cambios de centro y uso del comedor escolar (artículo 21), y protección de datos (artículo 22). El Anexo concluye con dos disposiciones adicionales y una disposición transitoria.

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

La Disposición derogatoria única contempla la derogación del Acuerdo de 17 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno una vez que concluyan los procedimientos iniciados al amparo del mismo correspondientes al curso 2023-2024, siendo conforme con la Directriz 41.

Las Disposiciones Finales del Acuerdo regulan la habilitación para la aplicación e interpretación del mismo a favor del Director General competente en materia de becas y ayudas al estudio (en realidad se trata de una habilitación de carácter no normativo), 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** “naturaleza y régimen jurídico 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.

El **artículo 3** “financiación” responden a la exigencia del artículo 2.1.b) del Decreto 222/1998.

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

El apartado 3 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.

El **artículo 6** “Orden de declaración de créditos presupuestarios disponibles” responde a la previsión contenida en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 7** determina qué debe considerarse unidad familiar a efecto de la norma y se establecen los miembros computables a efectos del cálculo de la renta familiar.

Se sugiere dado el carácter de norma básica que tiene según su Disposición Final segunda, el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas y dado el carácter complementario de las que son objeto de informe, que se ajuste la determinación de la unidad familiar a la establecida en su artículo 14.

En el artículo examinado se incluye en el cómputo de los miembros de la unidad familiar a efectos del cálculo de la renta per cápita, a los hijos no nacidos a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, con el fin de conseguir que estas becas alcancen mayoritariamente a solicitantes que están en una situación socioeconómica desfavorecida, además de constituir una medida transversal de apoyo a la maternidad (En este sentido, puede citarse la STC 271/2015, de 17 de diciembre).

El **artículo 8** define lo que se entiende por renta per cápita familiar a los efectos previstos en la Orden sin que debamos realizar alegación alguna sobre su contenido.

Los **artículos 9 y 10** regulan las solicitudes 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) 28.2, 43 y concordantes de la Ley 39/2015.

No obstante, respecto al artículo 9, el apartado 2 establece que la solicitud deberá ser cumplimentada y firmada por uno de los progenitores/tutores del alumno, añadiendo a continuación que con dicha firma se entenderá que todos los miembros de la unidad familiar mayores de 18 años consienten la presentación de la solicitud y la consulta de todos sus datos

que se autorizan en la misma. Este apartado debe ponerse en relación con el apartado 5, en el que se indica que *“en lo relativo a los datos tributarios de la AEAT, de conformidad con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para poder hacer la consulta de la información necesaria para determinar la renta de la unidad familiar, será precisa la autorización de forma expresa a esta Administración de los obligados tributarios en el formulario de solicitud de la beca, entendiéndose que de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2, si la solicitud ha sido cumplimentada y firmada por uno de los progenitores/tutores del alumno, con dicha firma se entenderá que todos los miembros de la unidad familiar mayores de 18 años incluidos en la solicitud consienten la presentación de la solicitud y autorizan expresamente la consulta de sus datos tributarios”*.

El artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria dispone:

“1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados”.

De acuerdo al precepto transcrito, para la consulta de los datos tributarios del Estado será necesaria la autorización expresa del interesado. Por lo tanto, será imprescindible que todos los miembros de la unidad familiar mayores de 18 años firmen la solicitud, toda vez que dentro de la misma se contiene la autorización/consentimiento expreso para la consulta/tratamiento de los datos tributarios de la AGEAT.

Esta consideración tiene carácter esencial

En relación con el artículo 9 examinado se han formulado observaciones por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en el sentido indicado, observaciones que, entendemos, no han sido debidamente atendidas.

El **artículo 11** “lugar de presentación de las solicitudes” se ajusta a la regulación sobre tramitación electrónica contenida en los artículos 14.2 y 16.4.a), de la Ley 39/2015.

Responde, además, a las observaciones realizadas por la Delegada de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

El **artículo 12** “plazo de presentación de solicitudes” responde a la exigencia del artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998, indicando correctamente el plazo para solicitar la beca y desde qué momento se computa el plazo.

El **artículo 13** “instrucción del procedimiento y órgano de instrucción” responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998.

El **artículo 14** “Listas de solicitudes presentadas y excluidas. Subsanciones” responde al contenido del artículo 68 de la Ley 39/2015.

El **artículo 15** “Cuantía de las ayudas” responde a la exigencia del 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 del servicio de comedor 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.

El precepto examinado establece como cuantía máxima a percibir, la que cubra la totalidad del coste del servicio de comedor, con arreglo a lo que se establezca en las órdenes del titular de la consejería competente en materia de Educación por las que se fije el precio del menú escolar aplicable para cada curso escolar. Sin embargo, excepciona a los centros privados sostenidos con fondos públicos en los que la cuantía máxima será la totalidad del coste del servicio de comedor que establezca dichos centros. Ante la falta de regulación del precio del comedor escolar en los centros concertados, se sugiere se establezca un tope máximo único para los centros públicos y los concertados.

En todo caso, deberán incluirse en la MAIN las razones que justifiquen la libertad que se concede a los centros privados sostenidos con fondos públicos para fijar el coste del servicio de comedor que estimen oportuno, sin establecer un límite razonable.

El **artículo 16** “resolución” responde, en cuanto al órgano competente para resolver al artículo 7, apartado 1 a) de la Ley 2/1995.

En cuanto al plazo máximo de resolución responde a la exigencia del artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998.

El **artículo 17** “abono de la beca y justificación de la aplicación de los fondos” responde a la exigencia del artículo 2.1 m) del Decreto 222/1998.

Teniendo en cuenta que el pago de la ayuda no se realiza al beneficiario sino a un tercero, el centro docente, se sugiere incluir en las bases la necesidad de que el beneficiario ceda el derecho de cobro efectivo de la subvención en favor del centro docente correspondiente, bien expresamente, haciéndolo constar en el modelo de solicitud, o tácitamente, incorporando a la norma la previsión de que la presentación de la solicitud implica la cesión del cobro.

Existe Informe del Director General de Política Financiera y Tesorería autorizando los pagos anticipados sin garantía.

El **artículo 18** “compatibilidad de las ayudas” responde al artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998, sin que proceda emitirse consideración jurídica alguna al respecto.

En el **artículo 19** se contempla que *“toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la beca y, en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones concedidas por cualquier ente público o privado, nacional o internacional, deberá ser inmediatamente comunicada a la dirección general competente en materia de becas y ayudas al estudio, y podrá dar lugar, en su caso, a la modificación de la subvención otorgada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.5 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid”*, tal como exige el artículo 2.1.p) del Decreto 222/1998

El **artículo 20** regula el control, aplicación y revisión de las ayudas 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 de la misma, tal como exige el artículo 2, apartado 1.k) del propio Decreto.

No se formulan observaciones al **artículo 21** *“Procedimiento de las renunciaciones, cambios de centro y uso del comedor escolar”*.

El **artículo 22** 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.

Se incorporan dos disposiciones adicionales relativas a la presentación de solicitudes de los alumnos escolarizados al amparo de los Convenio y Acuerdos establecidos por la consejería competente en materia de educación y a las ayudas concedidas con carácter excepcional a los alumnos que soliciten por primera vez la escolarización en el sistema educativo madrileño con posterioridad a la finalización del plazo de presentación y a los alumnos afectados por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. En estos supuestos, se prevé se pueden solicitar las ayudas en varios periodos a lo largo del curso escolar vigente.

Finalmente, se añade una disposición transitoria señalando que, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 9.6, para el curso escolar 2024/2025 todos los alumnos que reúnan los requisitos establecidos en las presentes normas reguladoras, deberán presentar la solicitud de la beca de comedor junto con la documentación necesaria. Esta previsión ya se encuentra recogida en el propio artículo 9.6, por lo que se sugiere su supresión para evitar reiteraciones innecesarias.

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 las becas de comedor escolar para alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, 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 Adjunta del Servicio Jurídico en

la Consejería Educación, Ciencia y Universidades

Alicia Pérez Yuste

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