



**SJ- 642/23**

**INFC- 2023/2074**

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 ayudas a Ayuntamientos para la realización de actividades extraescolares en colegios públicos de la Comunidad de Madrid y la apertura de los colegios públicos los días no lectivos.**

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

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.** - El 20 de noviembre 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 3988/2023, de 20 de octubre, del Consejero 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.
- Informe del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, de 20 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 Igualdad (Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 26 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 Infancia, Familias y Natalidad (Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales) de 27 de octubre de 2023, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 26 de octubre de 2023, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

- Informe favorable del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 27 de octubre de 2023.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 3 de noviembre de 2023.

- Informe de la Dirección General de Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 26 de octubre de 2023, en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en materia de bases reguladoras de las mismas.

- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 27 de octubre de 2023, autorizando la exención de garantía en pagos anticipados.

- Informe en materia de protección de datos de 16 de agosto de 2023.

- Memoria del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) el 7 de noviembre de 2023.

- 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.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Proyecto sometido a consulta tiene por objeto, la regulación de la ayudas directas a Ayuntamientos para la realización de actividades extraescolares en Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria (CEIP), en Colegios Públicos de Educación Infantil, Primaria y Secundaria (CEIPSO) y en los Colegios Rurales Agrupados (C.R.A) de la Comunidad de Madrid, así como para la apertura de los mismos en los días no lectivos desde el 1 de septiembre hasta la finalización de las actividades lectivas de cada curso escolar.

El Proyecto de Acuerdo sometido a Informe se compone de un artículo único, precedido de una Parte Expositiva y seguido de una Disposición Derogatoria, dos Disposiciones Finales y de un Anexo en el que se incorporan las Normas Reguladoras de la concesión directa de ayudas directas a Ayuntamientos para la realización de actividades extraescolares en Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria (CEIP), en Colegios Públicos de Educación Infantil, Primaria y Secundaria (CEIPSO) y en los Colegios Rurales Agrupados (C.R.A) de la Comunidad de Madrid, así como

para la apertura de los mismos en los días no lectivos desde el 1 de septiembre hasta la finalización de las actividades lectivas de cada curso escolar.

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

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

“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”.

La Comunidad de Madrid quiere retomar desde el ámbito de sus competencias la realización de actividades extraescolares en los centros docentes, entendiendo que son una contribución a la formación integral de los alumnos por su carácter complementario de la formación académica que reciben en el horario escolar, al mismo tiempo que cumplen una función de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral. La participación en estas actividades es beneficiosa para los alumnos, pero también para el centro donde se organizan. Los alumnos que participan en actividades extraescolares aprenden a trabajar en equipo y desarrollan un sentido de pertenencia al centro que repercute positivamente en la convivencia escolar.

El Proyecto de Acuerdo sometido a Informe se compone de un apartado único, precedido de una Parte Expositiva y seguido de una Disposición Derogatoria, dos Disposiciones Finales y, de forma independiente en un Anexo, las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de ayuda integrado por veintitrés artículos que regulan el objeto de la norma (artículo 1), modalidades de actuación (artículo 2), características de las actividades extraescolares (artículo 3), características de la apertura de los colegios públicos los días no lectivos y vacaciones de Navidad y Semana Santa (artículo 4), alumnos participantes (artículo 5), lugar de realización de las actividades (artículo 6), solicitudes (artículo 7), documentación (artículo 8), plazo de presentación de solicitudes (artículo 9), instrucción del procedimiento y órgano de instrucción (artículo 10), subsanaciones (artículo 11), cuantía de la ayuda (artículo 12),

gastos subvencionables (artículo 13), resolución (artículo 14), compatibilidad (artículo 15), abono de las ayudas (artículo 16), justificación (artículo 17), alteración de las concesiones de la concesión (artículo 18), control, aplicación y revisión de las ayudas (artículo 19), devolución voluntaria y reintegro (artículo 20), protección de datos (artículo 21), confidencialidad de la información y transmisión de datos entre administraciones (artículo 22) y difusión y publicidad (artículo 23).

### **Primera. - Marco competencial y cobertura normativa**

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que no existe un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que *“no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado”* y que *“la subvención no es un concepto que delimite competencias”* (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas” (STC 13/1992).

En consecuencia, la delimitación del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe realizarse con sujeción a las competencias que incidan en la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, las relativas a la educación.

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

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

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

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

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

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

La competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma para la regulación de las ayudas deriva de sus competencias generales en materia de

planificación, regulación y administración de la enseñanza reglada en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en la que está incluida la regulación y gestión de los servicios educativos complementarios.

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.



- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.

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

Igualmente, la Disposición Adicional decimoquinta de la LOE establece en su apartado 6 que:

“Corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes, que de ellas dependan, por parte de las autoridades

municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social. Dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros”.

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

### **Tercera. – Naturaleza y Régimen Jurídico.**

El Proyecto de Acuerdo regula un procedimiento de concesión directa de ayudas, de manera que se aparta del régimen ordinario de concurrencia competitiva, lo que impone observar en su tramitación ciertas singularidades establecidas en el artículo 4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/1995).

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

“Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

- a) Aquéllas que tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.
- b) Aquéllas cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos por normas de rango legal.
- c) Con carácter excepcional, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

El régimen aplicable a estas subvenciones será el siguiente:

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

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

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

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

El presente Acuerdo responde al supuesto descrito en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, es decir, se trata de subvenciones en las que se ha apreciado la 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 20 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. Se pronuncia en los siguientes términos:

“La Consejería de Educación, Ciencia y Universidades considera necesaria la realización de actividades extraescolares en los centros docentes, entendiéndolo que son una contribución a la formación integral de los alumnos por su carácter complementario de la formación académica que reciben en el horario escolar, al mismo tiempo que cumplen una función de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral. La participación en estas actividades es beneficiosa para los alumnos ya que aprenden a trabajar en equipo y desarrollan un sentido de pertenencia al centro que repercute positivamente en la convivencia escolar.

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

Teniendo en cuenta el interés público y social de estas actuaciones y la necesidad para poder satisfacerlo de que todos los Ayuntamientos solicitantes de la Región puedan recibir la ayuda necesaria y, en aplicación de lo dispuesto anteriormente, la concesión de las ayudas se establece sin concurrencia entre los solicitantes y sin necesidad de valorar y resolver conjuntamente las solicitudes presentadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.5.c) 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.

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

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

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

#### **Cuarta. - Procedimiento.**

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

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, el artículo 1.3 de la norma establece que *“Este Decreto no será de aplicación al supuesto previsto en el artículo 4.5.c). 1o de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Asimismo, quedan fuera de su ámbito de aplicación las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas”*. Por lo tanto, sus disposiciones no resultan de aplicación a la tramitación del Proyecto que venimos analizando.

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

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

(en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

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

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

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

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

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

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

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

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

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados - según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril - tales como *“impacto significativo en la actividad económica”*, *“obligaciones relevantes a los destinatarios”* o *“regulación de aspectos parciales de una materia”*.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

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

“Este proyecto de acuerdo 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 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios), que capacitan para omitir el trámite de consulta pública.”.

Pues bien, una justificación suficiente requeriría no solamente enumerar los criterios que concurren sino también justificar dicha concurrencia. Por tanto, el informe debe ser ampliado.

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



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

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

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

En virtud de la Orden 3988/2023, de 20 de octubre, del Consejero 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, se aprueba el Plan Estratégico.

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

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de Subvenciones de la

Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 222/1998), se solicitó, en relación con el Acuerdo que se aprueba, informe a la Dirección General de Trabajo.

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

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

Igualmente, se solicitó el informe a la Dirección General de Igualdad, conforme a la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, que ha sido emitido indicando el impacto nulo de la aprobación de estas normas.

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

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

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido en

cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno y 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, sin perjuicio de la consideración previamente apuntada.

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

#### **Quinta. - Análisis del Contenido.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “*por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa(...)*”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

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 sugiere incluir la referencia al artículo 25 de la LBRL y a la Disposición Adicional decimoquinta de la LOE.

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

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

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

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

La Disposición Derogatoria contempla la derogación de la Orden 1688/2011, de 29 de abril, de la Consejería de Educación, por la que se regula la realización de actividades extraescolares en colegios públicos (en adelante Orden 1688/2011), siendo conforme con la Directriz 41.

Las Disposiciones Finales regulan la habilitación para la aplicación e interpretación del mismo a favor del Director General competente en materia de becas y ayudas al estudio, así como la entrada en vigor. Todo ello resulta conforme con la Directriz 42, letras c) a f).

De acuerdo con la Directriz 36, la Disposición Derogatoria debe preceder a las disposiciones finales.

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.

La “financiación” a la exigencia establecida en el artículo 2.1.b) del Decreto 222/1998.

Los artículos **2, 3, 4, 5 y 6** delimitan las actividades subvencionables tal como exige el artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998 que impone que las bases de la subvención indiquen la actividad, obra, servicio o finalidad de interés social para el que se otorga, de forma precisa y congruente con los objetivos del programa presupuestario con cargo al que se concederán, debiendo precisar, en su caso, las condiciones accesorias a la finalidad principal que, con carácter general, se impongan a los beneficiarios para su cumplimiento.

En cuanto al apartado 1.e) del artículo 3, hay que poner de manifiesto que las actividades extraescolares que se programen siempre deben estar incluidas en el ámbito competencial de los Ayuntamientos.

Los apartados a) y b) del apartado 2 del artículo 3 reproducen los correspondientes de la Orden 1688/2011 que se deroga.

El artículo 4 responde a la exigencia contenida en la Disposición Adicional decimoquinta de la LOE.

Los artículos 5 y 6 reproducen fundamentalmente los correspondientes de la Orden 1688/2011 que se deroga, si bien especifica el tipo de centros a los que se dirigen las actividades.

Se sugiere incluir los criterios que deban aplicarse para seleccionar los niños no escolarizados en el centro para garantizar la objetividad de la misma.

De acuerdo con el artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998, deben concretarse los destinatarios de las ayudas y los requisitos de los solicitantes.

Esta consideración tiene carácter esencial

Los **artículos 7, 8 y 9** regulan las solicitudes, su plazo de presentación y la documentación que debe acompañarlas, tal como exige el artículo 2, apartado 1.d), del Decreto 222/1998.

Se ajustan a la regulación sobre tramitación electrónica contenida en los artículos 14.2, 16.4.a) 28.3, 43 y concordantes de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 30/2015).

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

En cuanto al artículo 9 determina el plazo con el que cuentan los alumnos para solicitar la ayuda y desde que momento se contaría dicho plazo tal como exige el artículo 2, apartado 1.d), del Decreto 222/1998.

El **artículo 10** responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998.

El **artículo 11** al contenido del artículo 68 de la Ley 39/2015.

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

El **artículo 13** responde al contenido del artículo 31 de la LGS.

Tal artículo 31, en el apartado 1, 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 **artículo 14** respeta, en cuanto al órgano competente para resolver, el contenido del artículo 7, apartado 1 a), de la Ley 2/1995.

En cuanto a la delegación, deberá ajustarse a las exigencias del artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En cuanto al plazo máximo de resolución concretado en el apartado 3 responde a la exigencia establecida en el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998. Debe clarificarse que el plazo máximo de 5 meses es para resolver y notificar, de acuerdo con el artículo 21.2 de la Ley 39/2015.

En el propio apartado 3 se indican los efectos de la falta de resolución en plazo, exigencia prevista en el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998.

Conforme al artículo 25.1 de la Ley 39/2015, el sentido del silencio es desestimatorio, pues en los procedimientos iniciados de oficio, como es el caso, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, que los interesados que hubieren comparecido puedan entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

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

El **artículo 16** a la exigencia establecida en el apartado j) del artículo 2.1 del Decreto 222/1998: forma y plazos para el pago de la subvención, con establecimiento de los límites o requisitos que, en el marco del artículo 10.1 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, se prevean para el caso de que se contemplen posibles anticipos.

Existe Informe del Director General de Política Financiera y Tesorería autorizando las condiciones de pago específicas, distintas a las previstas en el Plan de Disposición de Fondos, recogidas en el Proyecto de Acuerdo de Consejo de Gobierno de referencia, supeditado a la existencia de crédito adecuado y suficiente, y de acuerdo con las disponibilidades líquidas de Tesorería.

El **artículo 17** regula el plazo y forma de justificación, por parte del beneficiario, del cumplimiento de la finalidad para la que se concede la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos, tal como exigen los artículos 6.1.d) de la Ley 2/1995 y artículo 2, apartado 1.m) del Decreto 222/1998.

En cuanto al apartado 3, salvo mejor criterio, debe corregirse la redacción, haciendo referencia a la publicidad de las actuaciones, programas y publicaciones en el marco de la ejecución de los proyectos con inclusión de los logotipos de la Consejería competente en materia de Becas y Ayudas al Estudio.

En el **artículo 18** se contempla expresamente que *“toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión y, en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones otorgadas por cualquier entidad pública o privada, nacional o internacional, podrá dar lugar a la modificación de la subvención otorgada, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2/1995, de 8 de marzo”*, tal como exige el artículo 2.1.p) del Decreto 222/1998.

El **artículo 19** regula el control, seguimiento y consecuencias del incumplimiento tal como exigen los artículos 6.1 h) de la Ley 2/1995 y el artículo 2, apartado 2.1 o) del Decreto 222/1998 y los supuestos de revocación de la subvención y reintegro tal como exige el artículo 2, apartado 1.k) del propio Decreto.

Conforme a la Directriz 31 los párrafos deberían numerarse con cardinales arábigos, en cifra, teniendo en cuenta que regulan materias diferentes cada uno de ellos.



Se sugiere incorporar, en su caso, el contenido del párrafo cuarto a un artículo independiente o bien modificar el título incluyendo su tenor y el del artículo tercero al del apartado 2 del artículo 20.

No tenemos nada que alegar en relación con el contenido del **artículo 20**.

El **artículo 21 y 22** se remiten a la normativa estatal y de la Unión Europea sobre Protección de Datos Personales.

Existe en el expediente Informe emitido por la Delegación de Protección de Datos en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades indicando que conforme a las funciones asignadas por el artículo 39 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y 36 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, esta Delegación, esta Delegación ha revisado el contenido del documento emitiendo informe favorable a su adecuación a la normativa de protección de datos.

No tenemos nada que alegar en relación con el contenido del **artículo 23** relativo a la difusión y publicidad de las ayudas.

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 del procedimiento de concesión directa de ayudas a Ayuntamientos para la realización de actividades extraescolares en colegios públicos de la Comunidad de Madrid y la apertura de los colegios públicos los días no lectivos.,

sin perjuicio del cumplimiento de la consideración esencial y atención de las no esenciales consignadas en el Dictamen.

Es cuanto tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

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

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