

SJ- 156/25

INFC- 2025/634

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Acuerdo de 24 de abril de 2024, 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.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El 31 de marzo de 2025 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno.

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

- El mencionado Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno.

- Informe del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, de 9 de marzo de 2025, justificativo del interés público y social y de la concurrencia de razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa establecido en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 17 de marzo de 2025, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 18 de marzo de 2025, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 21 de marzo de 2025.
- Informe de la Delegada de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 5 de marzo de 2025.
- 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 24 de marzo de 2025.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de 27 de marzo de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - CONTENIDO Y FINALIDAD DEL ACUERDO.

El Proyecto sometido a consulta tiene por objeto la modificación del Acuerdo de 24 de abril de 2024, 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.

La finalidad del Acuerdo radica en la ampliación del colectivo de alumnos que puedan acceder a una beca para comedor escolar, garantizándoles el acceso al servicio de comedor escolar.

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

“Mediante Acuerdo de 24 de abril de 2024 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.

Con el fin de que un mayor número de familias puedan disfrutar de estas becas se pretende modificar las citadas normas reguladoras, con el objetivo principal de ampliar los colectivos a los que van destinada y así garantizar el acceso al servicio de comedor escolar dentro de la actividad y programación del centro escolar.

Así como en las normas reguladoras vigentes uno de los colectivos a los que van dirigidas las becas es el de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como un complemento para hacer más atractiva la Comunidad de Madrid como destino para la prestación del servicio, se ha considerado necesario por parte del Gobierno de la Comunidad de Madrid incluir también a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, el Gobierno de la Comunidad de Madrid, conocedor de las diversas realidades familiares y de la especial vulnerabilidad que presentan las familias numerosas por el coste que representa para ellas tanto el cuidado como la educación de sus hijos, ha querido incluir en las

becas de comedor a aquellas familias numerosas con rentas per cápita a partir de 8.400 euros e inferior a 10.000 euros.

Asimismo, se incorpora la posibilidad de que las entidades locales puedan firmar convenio con la Comunidad de Madrid para realizar aportaciones económicas complementarias que permitan incrementar la cuantía de la beca a familias en situación de extrema vulnerabilidad social y en proceso de intervención social, acreditada por los servicios sociales de atención social primaria adscritos a entidades locales.

Finalmente, se modifica el segundo plazo de presentación de solicitudes para nuevas incorporaciones al sistema educativo madrileño, lo que permitirá adelantar la concesión de la beca a estas familias. 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”.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA

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

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

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.

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 Acuerdo 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.

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 9 de marzo de 2025 justificativo de la concurrencia de razones excepcionales que aconsejan la utilización del procedimiento de concesión directa establecido en el artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Se pronuncia en los siguientes términos:

“ La Ley Orgánica 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.

Con esa finalidad, mediante Acuerdo de 24 de abril de 2024, 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.

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 realizar unas modificaciones concretas de dichas normas reguladoras, que afectan principalmente a los colectivos destinatarios de las ayudas, subsistiendo el interés público y social justificativo de su concesión directa.

En primer lugar, se ha querido incluir en las becas de comedor a aquellas familias numerosas con rentas per cápita a partir de 8.400 euros e inferior a 10.000 euros, elevándose en estos supuestos el umbral máximo de renta per cápita que, con carácter general, se sitúa en los 8.400 euros. Con esta medida se pretende atender a la especial vulnerabilidad que presentan las familias numerosas por el coste que representa para ellas tanto el cuidado como la educación de sus hijos.

En segundo lugar, en las normas reguladoras vigentes uno de los colectivos a los que van dirigidas las becas es el de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Se ha considerado necesario incluir también a los miembros de las Fuerzas Armadas, como un complemento para hacer más atractiva la Comunidad de Madrid como destino para la prestación del servicio, y también en aras de un tratamiento igualitario entre ambos colectivos.

Teniendo en cuenta las singulares circunstancias de los nuevos colectivos que se incluyen como beneficiarios 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

conurrencia 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.

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 concurren “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

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

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

En este procedimiento, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, no se ha realizado el trámite de consulta pública previa ya que la propuesta de orden no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

Por otra parte, no se considera preceptivo el trámite de audiencia al tratarse de las bases reguladoras de una subvención, puesto que no existe interés legítimo de los posibles beneficiarios, sino más bien una expectativa de derecho, por lo que no concurre uno de los presupuestos requeridos para que resulte exigible dicho trámite de audiencia e información pública, al no afectar a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

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. 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, al no derivarse impactos apreciables en los ámbitos de aplicación de esta norma.

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.

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

Así, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

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

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

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la 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.

QUINTO. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Se estudiará, a continuación, el contenido del Acuerdo 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 artículo único, precedido de una Parte expositiva y seguido de una disposición final única.

El Proyecto se ajusta a lo prevenido en la Directriz 7, en tanto establece: *“En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada”*, así como a la Directriz 53 que señala: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el*

título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...».

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia de la Orden originaria con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

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

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

Asimismo, se hace referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la Directriz 13. Se han recogido, como aspectos más relevantes de la tramitación, los informes de impacto por razón de género, impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, informe de la Secretaría General Técnica, informe de la Abogacía General, el Informe justificativo del interés público y social en la concesión directa de becas de comedor escolar emitido por el titular de la Consejería, y el informe de fiscalización de la Intervención.

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

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación del Acuerdo proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

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

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

El artículo único acomete la modificación del Acuerdo de 24 de abril de 2024, 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.

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

El **apartado uno** del artículo único modifica el artículo 5.2 apartado e) de la orden, incorporando como colectivo beneficiario de las ayudas a los alumnos de familias con algún miembro perteneciente a las Fuerzas Armadas.

El **apartado dos** del artículo único modifica el artículo 5.2 de la orden, añadiendo un nuevo apartado (el k), en el que se incluye como colectivo beneficiario de las ayudas a las familias numerosas con una renta per cápita de entre 8.400 y 10.000 euros.

Ambos apartados responden a la necesidad de garantizar el acceso al servicio de comedor escolar a determinados colectivos que no están incluidos en las normas vigentes.

El **apartado tres** del artículo único modifica el artículo 6, párrafo segundo de la orden, para establecer que la orden se publicará en extracto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, por conducto de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, la cual publicará el texto íntegro de la misma en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones que forma parte de dicha Base de Datos.

El citado párrafo responde a las previsiones del artículo 8 y 18 de la Ley 38/2003. No se formula objeción a la modificación propuesta.

El **apartado cuatro** del artículo único modifica el artículo 9.5 de la orden, relativo a la prórroga de las becas en el curso siguiente, que se concederá, siempre que se sigan cumpliendo los requisitos para ser beneficiario, previa solicitud del beneficiario acompañada de declaración responsable del mismo. En este caso se introduce la necesidad de aportar cierta documentación, como la autorización para la consulta de la renta del ejercicio económico que se establezca en la orden de créditos presupuestarios disponibles, o el documento que acredite la cuantía percibida del Ingreso Mínimo Vital en el ejercicio que se determine en la orden de declaración de créditos presupuestarios disponibles en el supuesto de ser familia beneficiaria del Ingreso Mínimo Vital con una renta per cápita inferior a 8.400 euros. No se formula objeción.

El **apartado cinco** del artículo único modifica el artículo 11.6 de la orden, con el fin de incorporar la forma de acreditar que el alumno pertenece a una familia con algún miembro de la unidad familiar perteneciente a Fuerzas Armadas, con destino en la Comunidad de Madrid, en concordancia con la modificación propuesta en el apartado e) del artículo 5.2 del Acuerdo.

El **apartado seis** del artículo único vuelve a modificar el artículo 11 de la orden, añadiendo dos nuevos apartados en los que se recoge la forma de acreditación de la pertenencia de los alumnos a familias en situación de extrema vulnerabilidad social y en proceso de intervención social prevista en el artículo 16.2 (apartado 14) y la forma de acreditación de la pertenencia de los alumnos a familias numerosas (apartado 15), en consonancia con la modificación propuesta a los artículos 5.2 y 16.2 del Acuerdo.

Estas modificaciones responden a la exigencia prevista en el artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998.

El **apartado siete** del artículo único modifica el artículo 16, apartados 1 y 2 de la orden, que quedan redactados en los siguientes términos:

“1. La cuantía de las becas se determinará en la orden de declaración de créditos disponibles y dependerá de la situación en que se encuentre el solicitante de entre las previstas en los distintos apartados del artículo 5.2 de estas normas, pudiendo oscilar entre un mínimo de 295 euros para todo el curso, hasta una cuantía 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, salvo para 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.

2. La cuantía de la beca podrá incluir una aportación económica complementaria para aquellos alumnos que, encontrándose en los supuestos de las letras b, c, d, e, f y k del artículo 5.2 de estas normas reguladoras, pertenezcan a familias en situación de extrema vulnerabilidad social y en proceso de intervención social, acreditada por los servicios sociales de atención social primaria adscritos a entidades locales que cuenten con convenio vigente de colaboración con la Comunidad de Madrid de aportación

económica complementaria. Esta cuantía complementaria corresponderá como máximo a la diferencia entre el importe de la beca de comedor concedida y el coste del precio del menú escolar fijado para los centros sostenidos con fondos públicos.”

En el apartado 1 examinado se modifica la cuantía mínima de las becas que podrá oscilar entre un mínimo de 295 euros (antes era de 445 euros) hasta una cuantía que cubra la totalidad del coste del servicio de comedor.

En relación con este apartado, nos remitimos a las observaciones efectuadas en el dictamen emitido por este Servicio Jurídico el 15 de febrero de 2024 respecto al tope máximo para los centros privados sostenidos con fondos públicos.

En el apartado 2 se añade una referencia a la posibilidad de que la cuantía de la beca incluya una aportación económica complementaria procedente de la entidad local con la que se haya suscrito, en su caso, un convenio dirigido a mejorar la beca a aquellos alumnos en situación de extrema vulnerabilidad declarada por los servicios sociales municipales, apartado que guarda relación con el artículo 11.14 y con la disposición adicional segunda del Proyecto.

El **apartado ocho** del artículo único modifica la disposición adicional única, que pasa a ser disposición adicional primera y se modifica el párrafo cuarto de su apartado 1, cambiando el segundo plazo de presentación de solicitudes para nuevas incorporaciones al sistema educativo madrileño (antes era del 1 al 15 de marzo y ahora del 14 al 28 de febrero), con el fin de adelantar la concesión de la beca a estas familias.

Ninguna objeción cabe formular a la modificación propuesta.

El **apartado nueve** del artículo único añade una disposición adicional segunda relativa a los convenios de colaboración con entidades locales previstos en el artículo 16.2, exigiendo que estén vigentes en el primer semestre del ejercicio de inicio del curso escolar que corresponda, ajustándose a la Directriz 39.

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

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de **Acuerdo del Consejo de Gobierno**, por el que se **modifica el Acuerdo de 24 de abril de 2024, 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**.

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.**