

S.J.- 65/2023

INFC. - 2023/360

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **PROYECTO DE ORDEN DE LA VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LA COLABORACIÓN ECONÓMICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID CON LOS AYUNTAMIENTOS DE LA REGIÓN PARA EL SOSTENIMIENTO DE LOS COLEGIOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN INFANTIL, EDUCACIÓN PRIMARIA Y/O EDUCACIÓN ESPECIAL RADICADOS EN SU MUNICIPIO EN LOS QUE SE IMPARTE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA, PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL O EN LOS QUE SE ESCOLARIZAN ALUMNOS CENSADOS EN OTROS MUNICIPIOS POR FALTA O INSUFICIENCIA DE OFERTA EDUCATIVA.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el 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 17 de marzo de 2023 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 16 de marzo de 2023, por el Ilmo. Sr. Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial.

- Orden 209/2023, de 8 de febrero, del Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Ayudas y Subvenciones correspondiente a los cursos 2022-2023, 2023-2024 y 2024-2025, en materia de apoyo a la enseñanza no universitaria, gestionadas por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 9 de marzo de 2023, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 9 de marzo 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 9 de marzo de 2023, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), según lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior) de 9 de marzo de 2023.

- Informe de la Dirección General de Trabajo de 9 de marzo de 2023.

- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 10 de marzo de 2023, por el que se declara que el Proyecto de Orden no constituye una ayuda pública del artículo 107 TFUE, por lo que no es necesario notificarlo a la Comisión Europea.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 16 de marzo de 2023, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto sometido a consulta tiene por objeto, según se desprende de su artículo 1, establecer las bases reguladoras a las que ha de ajustarse la concesión, por la consejería competente en materia de Educación, de las ayudas destinadas a la colaboración económica de la Comunidad de Madrid con los ayuntamientos de la región para el sostenimiento de los colegios públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y/o Educación Especial radicados en su municipio en los que se imparte Educación Secundaria Obligatoria, primer ciclo de Educación Infantil o en los que se escolarizan alumnos censados en otros municipios por falta o insuficiencia de oferta educativa.

La Parte Expositiva justifica que:

“Mediante Orden 1618/2022, de 9 de junio, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, se ha autorizado a 46 colegios públicos de Educación Infantil y Primaria a impartir el primer ciclo de Educación Infantil a partir del curso 2022-2023, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Esto ha motivado la necesidad de extender la colaboración con aquellos municipios que están afrontando los gastos de mantenimiento, vigilancia, suministros de agua, luz, calefacción y limpieza de los colegios públicos de Educación Infantil y Primaria autorizados a impartir el primer ciclo de Educación Infantil, cuyo régimen económico sigue siendo el de un colegio público, lo que requiere establecer unas nuevas bases reguladoras para la colaboración económica de la Comunidad de Madrid con los ayuntamientos de la región”.

El proyecto normativo se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que consta de un total de 14 artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.

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 de la competencia que se ejerce a través del presente Proyecto resulta insoslayable tener en consideración la normativa que le sirve de sustento.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, en su disposición adicional decimoquinta establece que corresponde a los municipios la obligación de conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial, dependientes de las Administraciones educativas. Esta obligación se sustenta, a su vez, en lo que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, principalmente en su artículo 25, letra n, referida a 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.

Lo anterior debe entenderse en el contexto competencial reconocido en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25

de febrero, que 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 art. 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el núm. 30 del apartado 1 del art. 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

Del precepto transcrito, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular nos remitimos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe 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.

Desde el punto de vista orgánico, cabe señalar que el Proyecto de Orden sometido a informe, se ajusta a las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid, ejercidas actualmente por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades en virtud del Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

En este sentido, el artículo 9 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (aplicable en tanto no sea sustituido por un nuevo Decreto de estructura), atribuye a la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y de la dirección y coordinación con carácter general de las actuaciones que en el ámbito de su competencia desarrollen las Direcciones de Área Territoriales, el ejercicio de las competencias relativas a la Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Especial. En particular, le corresponden, entre otras, la gestión, en colaboración con los ayuntamientos de la región, de la red pública de educación infantil de la Comunidad de Madrid y la gestión económica de los gastos de funcionamiento de los centros docentes públicos de su competencia y la coordinación y control de la gestión económico-administrativa de los mismos, función que será ejercida en coordinación con los demás centros directivos que tengan atribuidas competencias en esta materia.

En atención a las finalidades cuya consecución se pretenden, y se manifiestan en la parte expositiva del Proyecto, ha de afirmarse que se encuentran en íntima conexión con la competencia autonómica antes referida, y se reconducen al ámbito material de actuación de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (actual Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), a través de la Dirección General indicada.

Tercera. - Naturaleza jurídica y régimen jurídico.

Teniendo en cuenta que en el presente Dictamen únicamente se van a analizar las bases reguladoras contenidas en el texto, podemos indicar que la articulación jurídica del Proyecto para la aprobación de las bases reguladoras pretende realizarse por medio de Orden.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos determinados. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

Sentado lo anterior, procede abordar a continuación la cuestión del rango normativo; en definitiva, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo – Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades - para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En efecto, como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129.4, relativo a los principios de buena regulación, dispone: *“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.*

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija”.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid (ex art 22. EA) y del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983).

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para

que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que *“(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”*.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria *“en la esfera de sus atribuciones”* así como la potestad de *“dictar circulares e instrucciones”*, pero solo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, por ley, y para la regulación de materias concretas y singulares.

Por otro lado, el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de julio de 1999, señala que los Ministros (y lo mismo puede extrapolarse a los Consejeros) *“pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que los reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general”*. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1997.

Expuesto lo anterior, debe examinarse la normativa autonómica para determinar la viabilidad jurídica del instrumento jurídico utilizado en la norma proyectada.

Concretamente, el artículo 6, apartado 4, de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid dispone que las *“bases se aprobarán previa autorización del gasto que se derive de la línea de subvención que regule, por orden del Consejero correspondiente. Cuando su vigencia se extendiera para más de un ejercicio, la aprobación del gasto se realizará por su importe anual.*

No obstante, lo anterior, la competencia para la autorización del gasto será la que resulte de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.”

En consecuencia, al amparo de la habilitación contenida en el precepto transcrito puede afirmarse la competencia del Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades para dictar la Orden, de conformidad con el artículo 6.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

Hechas las precisiones precedentes, ha de destacarse que el régimen jurídico aplicable viene determinado por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante Ley 38/2003) -parte de cuyo articulado tiene carácter básico, de conformidad con su Disposición Final primera- y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Asimismo, y desde la órbita autonómica, habrá que estar igualmente a lo dispuesto en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 2/1995), el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, y el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la citada Ley 2/1995.

Cuarta. - Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica reglamentaria del Proyecto ha de examinarse 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, circunstancias que tampoco parecen concurrir en este supuesto.

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, se ha prescindido de dicho trámite por entender que el objeto de dicha orden no tiene un impacto significativo en la actividad económica general, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 2, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Tal justificación encaja en los supuestos previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997.

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 (en este sentido se manifiesta el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de mayo de 2008), 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.

El criterio relativo al carácter prescindible del trámite de audiencia e información pública en las bases reguladoras de subvenciones ha sido sostenido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su Dictamen de 27 de marzo de 2015, sin que la nueva redacción dada

al artículo 26 de la Ley del Gobierno—que se corresponde con el anterior artículo 24- altere las consideraciones expuestas en dicho Dictamen.

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.

La Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 23 del Decreto 236/2021.

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-.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se ha recabado informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en cumplimiento del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid. Obra informe con observaciones.

De acuerdo con el artículo 2.2 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995 de 8 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, D. 222/1998) se ha recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Trabajo, sobre la exclusión de incluir criterios de creación de empleo estable como criterio de adjudicación dada la naturaleza del objeto de la subvención.

Resulta necesario indicar que la aplicación de estas bases reguladoras no tiene impacto presupuestario. Serán las convocatorias de las ayudas las que determinen el crédito presupuestario aplicado, dentro de los límites establecidos por las respectivas leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. No obstante, el contenido económico de los expedientes de aprobación de las bases reguladoras requiere intervención previa de las mismas, todo ello de conformidad con el artículo 9.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y 12.3 a) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Consta el informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, sobre la no consideración de la subvención correspondiente como ayuda de estado.

Se encuentra en el expediente administrativo la Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones objeto del proyecto de Orden, en respuesta a la previsión establecida por el artículo 4 bis de la LSCM.

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

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, constan en el expediente administrativo la totalidad de los informes preceptivos para la tramitación.

Quinta. - Análisis del articulado.

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.

Como cuestión de técnica normativa y en atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar debería denominarse "Proyecto de Orden".

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, incluyendo las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No obstante, se sugiere hacer referencia al artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

No se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, tal y como exige la Directriz 13; por lo que deberá completarse la parte expositiva refiriendo las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la Parte Expositiva la adecuación de la Orden proyectada 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 lo siguiente: " (...) *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 términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el

preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

En cuanto a la Parte Dispositiva, 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 17.3 de la Ley 38/2003, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la Ley 2/1995 y 2.1 del Decreto 222/1998.

No obstante ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- El **artículo 1** “objeto y finalidad” responde a la exigencia de los artículos 17.3, a) de la Ley 38/2003, básico, 6.2.a) de la Ley 2/1995 y 2.1.a) del Decreto 222/1998.

El objeto de la subvención es establecer las bases reguladoras a las que ha de ajustarse la concesión de las ayudas destinadas a la colaboración económica de la Comunidad de Madrid con los ayuntamientos de la región para el sostenimiento de los colegios públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y/o Educación Especial radicados en su municipio en los que se imparte Educación Secundaria Obligatoria, primer ciclo de Educación Infantil o en los que se escolarizan alumnos censados en otros municipios por falta o insuficiencia de oferta educativa.

- El **artículo 2** hace referencia a la convocatoria de las ayudas y a la publicidad de las mismas, acorde con lo dispuesto en los artículos 18 y 20 de la Ley 38/2003.

- El **artículo 3** en su apartado 1 establece el régimen de concesión, otorgándose en este caso en régimen de concurrencia no competitiva, dando cumplimiento a la exigencia contenida en el apartado 2.1.e) del Decreto 222/1998.

El apartado 2, primer párrafo, responde en general a la exigencia del apartado b) del artículo 2.1 del Decreto 222/1998.

En relación con el segundo párrafo, relativo a la obligación de en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid durante el primer semestre de cada año el extracto de la orden de la convocatoria, se sugiere se incorpore su contenido en el artículo 2.

- El **artículo 4** relativo a los destinatarios y requisitos, responde a la exigencia establecida en el artículo 17.3 b) de la Ley 38/2003, y en los artículos 6.2.b) de la Ley 2/1995 y 2.1.c) del Decreto 222/1998. Sin embargo, aunque establece quienes pueden ser los destinatarios, no se concretan los requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención, período durante el cual deberán mantenerse y forma de acreditarlos.

Esta consideración esencial tiene carácter esencial.

De acuerdo a la terminología utilizada por la normativa de aplicación, se sugiere sustituir el término destinatario por el de beneficiario.

Por otra parte, si bien las ayudas examinadas se conceden para el sostenimiento de los colegios públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y/o Educación Especial radicados en el municipio en los que se imparte Educación Secundaria Obligatoria, primer ciclo de Educación Infantil o en los que se escolarizan alumnos censados en otros municipios por falta o insuficiencia de oferta educativa, no se concretan en ningún artículo los gastos subvencionables, exigencia prevista en el artículo 31 de la Ley 38/2003.

Esta consideración esencial tiene carácter esencial.

Asimismo, se sugiere recoger en un nuevo artículo las obligaciones de los beneficiarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 38/2003 y artículo 8 de la Ley 2/1995.

-El **artículo 5** que recoge la obligación de relacionarse electrónicamente con la Comunidad de Madrid, responde a las previsiones contenidas en los artículos 14.2, 16.4.a), 41 y 43 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

- Los **artículo 6 y 7** regulan las solicitudes y la forma y plazo de presentación de solicitudes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998.

El artículo examinado se ajusta 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.

No obstante, deberá indicarse la documentación que debe acompañar a las solicitudes, tal como exige el artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998.

- El **artículo 8** lleva por título “*Instrucción del procedimiento*”.

El artículo 24.1 de la Ley 38/2003 dispone que la instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones, corresponde al órgano que se designe en la convocatoria. En este caso, la Dirección General competente en materia de Educación Infantil, Primaria y Especial

El apartado 2 establece que la evaluación de las solicitudes y la valoración para la determinación de la cuantía de cada ayuda se realizará por una comisión de valoración constituida al efecto e integrada por los miembros que se establezcan en la orden de la convocatoria.

Deberá regularse la composición del órgano colegiado de evaluación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998.

Hay que poner de manifiesto que la composición del órgano colegiado de evaluación según el artículo citado debe fijarse en las bases y no en la convocatoria, que no es más que un acto administrativo de aplicación.

En todo caso, se sugiere incluir un nuevo artículo en el que se regule la Propuesta de Resolución, que deberá ajustarse a lo dispuesto en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 24 de la Ley 38/2003.

- El **artículo 9** establece los criterios para la evaluación de las solicitudes, acorde con el artículo 2.2 g) del citado Decreto 222/1998, en el que se dispone que las bases reguladoras de las subvenciones y ayudas públicas contendrán, los criterios de evaluación de las solicitudes, de concesión de las subvenciones y de determinación de la cuantía de las mismas.

El apartado 1 establece en primer lugar los criterios para la distribución del crédito total disponible, remitiéndose a cada convocatoria para determinar el porcentaje del crédito total que se destinará a cada uno de los supuestos de la base cuarta del proyecto de orden; a continuación, el apartado 2 señala los módulos a aplicar, indicando que su cuantía máxima se determinará en la correspondiente convocatoria

Los artículos 17.3, f) de la LGS y 2.1.g) del Decreto 222/1998 exigen que en las bases reguladoras se concrete la cuantía individualizada de la subvención o se fijen los criterios para su determinación.

En este sentido, el importe de la subvención podrá encontrarse expresado en una cantidad determinada o por el contrario ser el resultado de determinadas operaciones de cálculo en función de los parámetros que sean de aplicación o de cualquier otro proceso de cálculo, pero en cualquier caso las bases reguladoras deben incluir la información exacta del contenido del procedimiento de liquidación de la subvención.

De acuerdo con ello, y aunque las ayudas examinadas se otorgan en régimen de concurrencia no competitiva, entendemos que deben concretarse en mayor medida los criterios de cuantificación.

Existe un error en el apartado c) cuando se refiere a los apartados a).

- El **artículo 10** se dedica a la Resolución y responde a las exigencias del artículo 25 de la Ley 38/2003.

En cuanto al plazo máximo de resolución se establece en el apartado 3, señalando que el plazo máximo de 6 meses es para resolver y notificar, de acuerdo con el artículo 21.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

No obstante, deberá indicarse cuando se inicia el cómputo de dicho de plazo. Al respecto, el artículo 25.4 de la Ley 38/2003 establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una posterior.

En el mismo 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.

En el **artículo 11** se regula el procedimiento de gestión.

El apartado 2, en el que se contempla el régimen de modificación de la resolución, recoge la previsión del artículo 19 de la Ley 38/2003, el artículo 6.5 de la Ley 2/1995 y el artículo 2.1.p) del Decreto 222/1998.

La obligación incorporada al apartado 3 del artículo examinado responde a la exigida por el artículo 2.1.o) del Decreto 222/1998: *“Obligación del beneficiario de facilitar cuanta información le sea requerida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, Tribunal de Cuentas u otros órganos competentes, y, en particular, la obligación de asumir los extremos regulados en el artículo 12.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo”*. Todo ello acorde con lo dispuesto en el artículo 8.c) de la Ley 2/1995 y en el 14.c) de la Ley 38/2003.

Por último, la previsión que se contiene en el apartado 4 se corresponde con la obligación contenida en el artículo 8.e) de la Ley 2/1995.

El **artículo 12** que lleva por título “Justificación para el pago de la subvención” responde a las exigencias contempladas en el artículo 2.1 m) del Decreto 222/1998 que establece que las bases deben establecer el plazo y forma de justificación, especificando el tipo de justificantes que deban aportarse. Ello en consonancia con el artículo 62.d) de la Ley 2/1995, que establece que las bases reguladoras deben contener, como mínimo el plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

En el apartado 3 se recoge la obligación de reintegro de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1, k) del Decreto 222/1998 y el artículo 37 de la Ley 38/2003.

Se sugiere recoger en un artículo independiente las obligaciones de revocación y reintegro, o en su caso, modificar el título del artículo examinado.

El **artículo 13**, sobre la compatibilidad de las ayudas, se ajusta a la exigencia contenida en el artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998 y a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 38/2003.

El **artículo 14**, establece correctamente el régimen jurídico de la subvención. Se sugiere indicar expresamente que las ayudas concedidas al amparo de esta orden no tendrán la consideración de ayudas de Estado.

Finalmente, se sugiere incluir una referencia a la normativa de protección de datos de carácter personal.

La **Disposición derogatoria única** deroga expresamente la Orden 2100/2018, de 7 de junio, de la Consejería de Educación e Investigación, por la que se establecen las bases reguladoras de la colaboración económica de la Comunidad de Madrid con los ayuntamientos de la región para el sostenimiento de los colegios públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y/o Educación Especial radicados en su municipio en los que se imparte Educación Secundaria Obligatoria o en los que se escolarizan alumnos censados en otros municipios por falta o insuficiencia de oferta educativa.

La **Disposición Final primera** realiza una habilitación a favor del titular de la Dirección General competente en materia de Educación Infantil, Primaria y Especial para dictar cuantas resoluciones e instrucciones sean necesarias para la aplicación de la presente orden.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar instrucciones precisas para la aplicación e interpretación de la norma, que no merece objeción.

Y la **Disposición Final segunda** bajo la rúbrica “entrada en vigor” prevé que la Orden 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

CONCLUSION

Única.- Se informa **favorablemente** el, PROYECTO DE ORDEN DE LA VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LA COLABORACIÓN ECONÓMICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID CON LOS AYUNTAMIENTOS DE LA REGIÓN PARA EL SOSTENIMIENTO DE LOS COLEGIOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN INFANTIL, EDUCACIÓN PRIMARIA Y/O EDUCACIÓN ESPECIAL RADICADOS EN SU MUNICIPIO EN LOS QUE SE IMPARTE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA, PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL O EN LOS QUE SE ESCOLARIZAN ALUMNOS CENSADOS EN OTROS MUNICIPIOS POR FALTA O INSUFICIENCIA DE OFERTA EDUCATIVA, una vez sean atendidas las consideraciones esenciales y sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

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

Alicia Pérez Yuste

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