

S.J.363/24 INFC-2024/1228

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, relativa al **PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA DE AUXILIARES DE DANZA EN CENTROS EDUCATIVOS MADRILEÑOS**.

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

Único. - El 19 de junio de 2024, tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de citada Consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.
- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 11 de junio de 2024, por el Ilmo. Sr. Director General de Enseñanzas Artísticas.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 28 de mayo de 2024, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, de 28 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 31 de mayo de 2024.
- Informe de la Directora General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 4 de junio de 2024.
- Informe de la Dirección General de Trabajo en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid en materia de bases reguladoras de las mismas.
- Orden 2674/2024, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se aprueba el plan estratégico de subvenciones de la Dirección General de Enseñanzas Artísticas para los ejercicios 2024, 2025 y 2026.
- Informe de la Delegada de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 27 de mayo de 2024.
- Informe del Director General de Política Financiera y Tesorería de 24 de mayo de 2024, sobre la no necesidad de autorización previa de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo ya que no se prevé el pago anticipado de la subvención.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 14 de junio de 2024, 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 de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su artículo primero, establecer las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, y conforme a los principios de publicidad, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 4 de Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, de ayudas del programa de auxiliares de danza en centros educativos madrileños de titularidad pública o privados sostenidos con fondos públicos en que se imparta Educación Primaria.

La Parte Expositiva justifica que:

“La Constitución Española dispone en su artículo 27.2 que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y en el artículo 44 que los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su artículo 17 que uno de los objetivos de la educación primaria es «utilizar diferentes representaciones y expresiones artísticas e iniciarse en la construcción de propuestas visuales y audiovisuales».

En dicho marco, el Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, considera saberes básicos del área de Educación Artística, en todos los ciclos, el cuerpo y sus posibilidades motrices (a los que se añaden, en el segundo ciclo las posibilidades creativas; y en el tercero, las dramáticas), entre las que se indican el «interés por la experimentación y la exploración a través de ejecuciones individuales y grupales vinculadas con el movimiento, la danza, la dramatización y la representación teatral como medio de expresión y diversión».

En su desarrollo, la Comunidad de Madrid aprobó el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria, que completa dicha regulación en el 40% de los horarios escolares

restantes competencia autonómica, con el fin de configurar un currículo con contenidos indispensables y necesarios para conseguir una formación idónea en el alumnado madrileño.

En el área de Educación Artística de educación primaria, los contenidos se organizan en dos bloques, siendo el Bloque I «Música y danza». Dentro de este primer bloque, la normativa madrileña reconoce diversos elementos que hacen especial referencia a la danza como elemento esencial del currículum de primaria, tales como en el primer ciclo «Nociones básicas del lenguaje expresivo y representación dramáticas elementales. Iniciación a la danza y coreografías sencillas»; o «el interés en la experimentación a través de ejecuciones individuales y grupales vinculadas con el movimiento, la danza, la dramatización y la representación teatral como medio de comunicación, expresión, diversión y fomento de la creatividad», en el segundo y tercero.

Con el fin de fomentar el conocimiento y la difusión de la danza, el folclore y la cultura popular, que van siempre de la mano de la música, las canciones y los juegos populares; de combatir el sedentarismo infantil, la obesidad, el riesgo de depresión, y el aislamiento, así como de trabajar la motricidad de los alumnos en años clave, la Comunidad de Madrid implantó en el curso 2023-2024 un programa piloto de auxiliares de danza en los centros educativos de la región. Tras la evaluación satisfactoria de este programa piloto, se va a implantar de manera indefinida este programa a partir del curso 2024-2025.

Esta iniciativa permitirá, al propio tiempo, formar nuevos públicos, y descubrir vocaciones y talentos, a la vez que se transmite el legado de la música, la danza, la dramaturgia, y la cultura oral y popular, entroncando con siglos de enseñanzas artísticas a la juventud española, tal y como describen la literatura, las crónicas y las biografías; enseñanzas que se habían ido perdiendo y se hace necesario recuperar. La danza, la música, las fiestas populares y el teatro han unido característicamente durante siglos en España a todas las clases sociales, edades, sexos y oficios.

España, y especialmente Madrid, son una potencia cultural de larga tradición en la danza y la música. La Comunidad de Madrid cuenta con una amplia y excelente red de conservatorios, y es prioritario trabajar por los egresados de los conservatorios profesionales, contribuyendo a su

capacitación profesional para el ejercicio de la docencia y la transmisión del patrimonio artístico y popular a las nuevas generaciones.

Con el fin de hacer posible la plena incorporación de los citados mandatos normativos, atender a estas necesidades del alumnado y sus familias y a la misión integral de la educación primaria, así como de apoyar la cultura y a los artistas, la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, a través de la Dirección General de Enseñanzas Artísticas, en el marco del Plan integral de la danza del Gobierno de la Comunidad de Madrid, pondrá en marcha, a partir del curso académico 2024-2025, un programa de auxiliares de danza que colaboren con el maestro de primaria en la enseñanza de la danza en educación primaria, en centros educativos madrileños.

El programa se desarrollará en el bloque I “Música y Danza” y atendiendo en lo dispuesto en el Decreto 61/2022, de 13 de julio, los contenidos se relacionarán con tres aspectos: “Recepción y análisis”, “Creación e interpretación” y “Música y Artes Escénicas”.

A estos efectos, la presente orden aprueba las bases reguladoras de subvenciones para auxiliares de danza en Educación Primaria, destinados a mejorar la calidad de la Educación Artística ofrecida a los alumnos, al incorporar al funcionamiento ordinario de las enseñanzas regladas a auxiliares con formación artística acreditada, que permita la efectiva transmisión de estos saberes y de la afición por ellos.

Los auxiliares acercan a los alumnos al mundo de la danza, el folclore y la música y cultura oral y popular, contribuyendo a que descubran su motricidad, coordinación, sentido del ritmo, a que socialicen y a que descubran el placer de la danza, siempre bajo la supervisión del maestro titular de la asignatura, por lo que la participación en el programa no supondrá vinculación laboral o funcional de ninguna clase entre el auxiliar y la consejería competente en materia de educación o los centros sostenidos con fondos públicos.

Estas bases reguladoras sustituyen a las aprobadas mediante Orden 3134/2023, de 18 de agosto, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que se aplicaron al programa piloto

implantado en el curso 2023-2024. Mediante las presentes bases reguladoras se introducen ciertas modificaciones cuya necesidad se ha puesto de manifiesto durante el curso anterior.

Las presentes subvenciones implican que las tareas a desempeñar por los auxiliares de danza, así como su formación complementaria, se desarrollará a través de la integración de los mismos en las tareas y actividades de los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

“

Se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que consta de un total de 15 artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.

En materia de educación, la Comunidad de Madrid según el artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía tiene la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su artículo 17 que uno de los objetivos de la educación primaria es «utilizar diferentes representaciones y expresiones artísticas e iniciarse en la construcción de propuestas visuales y audiovisuales».

El Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, considera saberes básicos del área de conocimiento Educación Artística, en todos los ciclos, el cuerpo y sus posibilidades motrices (a los que se añaden, en el segundo ciclo las posibilidades creativas; y en el tercero, las dramáticas), entre las que se indican el «interés por la experimentación y la exploración a través de ejecuciones individuales y grupales vinculadas con el movimiento, la danza, la dramatización y la representación teatral como medio de expresión y diversión».

En el marco de dicha normativa, en la Comunidad de Madrid se aprobó el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria, que configura un currículo con contenidos indispensables y necesarios para conseguir una formación idónea en el alumnado madrileño.

El área de Educación Artística en educación primaria organiza los contenidos en dos bloques, siendo el primero de ellos el de «Música y danza», en donde la normativa reconoce diversos elementos que hacen especial referencia a la danza como elemento esencial del currículum de primaria.

Desde el punto de vista orgánico, cabe señalar que el Proyecto de Orden sometido a informe, se ajusta a las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid, ejercidas actualmente por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades en virtud del Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y , 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

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en artículo 4.2 a) 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, le corresponde a la Dirección General de Enseñanzas Artísticas las competencias en materia de enseñanzas artísticas superiores de la extinta Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, y en materia de enseñanzas artísticas elementales y profesionales de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, entre las que se encuentra la formulación de la ordenación académica de las enseñanzas de su competencia y el desarrollo curricular de los contenidos mínimos fijados por el Estado.

Tercera. - Naturaleza y régimen jurídico.

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. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades estarían 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 –Consejería de Educación, Ciencia 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 aquella 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. Consejero de Educación, Ciencia 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 38/2023, 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.

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 LGS) -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 LSCM), 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 del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor del Decreto

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

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

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

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

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de

aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

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

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

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

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

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

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

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

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

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

En este procedimiento, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, en el proyecto Orden de bases reguladoras no se ha realizado el trámite de consulta pública previa dado que se trata de una norma reguladora de unas bases para establecer el programa de auxiliares, sin que tenga un impacto significativo en la actividad económica ni imponga obligaciones relevantes a destinatario alguno.

Por otra parte, se prescinde del trámite de audiencia puesto ya que se trata de un proyecto normativo que no afecta a los derechos e intereses legítimos de las personas ni tiene un impacto significativo en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

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.

La Dirección General de Enseñanzas Artísticas, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 4.2 a) 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.

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-.

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.

Se ha recabado informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia en cumplimiento del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regula 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.

De la Memoria del análisis de impacto normativo se desprende que se ha solicitado informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea sobre la no consideración de la subvención como ayuda de estado y a tenor del Decreto 4/2004, de 15 de enero, del Consejo de Gobierno, que establece normas para la ejecución de las intervenciones cofinanciadas con Fondos Europeos en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Se encuentra en el expediente administrativo la Orden de la Consejería de Educación, Ciencia 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 Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

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

Quinta. - Análisis del articulado.

Desde el punto de vista formal, las normas reguladoras de las bases de las subvenciones que nos ocupan, se insertan tras la parte expositiva de la Orden proyectada, dividiéndose en 15 preceptos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

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 se denomina “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, indicar su objeto, finalidad y antecedentes e incluir las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, tal y como exige la Directriz 13.

Por otra parte, se justifica en la Exposición de Motivos la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015. Justificación que también se incluye en la Memoria del análisis de impacto normativo.

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 LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2 del Decreto 222/1998.

No obstante, ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

El **artículo 1** “objeto” responde a la exigencia del artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998.

Se establecen las ayudas del programa de auxiliares de danza en centros educativos madrileños de titularidad pública o privados sostenidos con fondos públicos en que se imparta Educación Primaria.

El artículo 1 responde también a la exigencia del artículo 2.1.e) del Decreto 222/1998, siendo el procedimiento de concesión el de concurrencia competitiva.

El **artículo 2** articula el “régimen jurídico”, sin realizarse observación al respecto.

El **artículo 3** “requisitos de los beneficiarios”, responde a la exigencia del artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998 en la medida que establece los requisitos que deben reunir los beneficiarios; el período durante el cual deberán mantenerse los requisitos y la forma de acreditarlos.

El **artículo 4** “Convocatoria y presentación de solicitudes” responde a la exigencia contenida en el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998, debiendo incluirse en las bases reguladoras y no en la convocatoria todo lo relativo al plazo de presentación de la documentación y la documentación aneja a las solicitudes.

Ello en cuanto que el artículo 4.1 y 4.7 remite para ambos extremos a lo que se fije en la convocatoria.

El **artículo 5** “Procedimiento” responde a los apartados 2.1.f), g) y h) del Decreto 222/1998; procediéndose a realizar algunas apreciaciones.

De acuerdo con el artículo 5.2, la Comisión de Valoración estará presidida por un funcionario del grupo A1, y con dos funcionarios que ocupen un puesto de trabajo en la Consejería como vocales; si bien, al ser el órgano instructor la Dirección General de Enseñanzas Artísticas, se desconoce si los mencionados funcionarios serán de la citada Dirección General.

Por otro lado, en el artículo 5.3 se utiliza como criterio de desempate la letra que resulte del último sorteo efectuado por la Dirección General de Función Pública con objeto de determinar el orden de actuación de los aspirantes en los procesos selectivos derivados de la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid.

Por último, se echa en falta en este artículo los criterios de determinación de la cuantía de las ayudas, de conformidad con el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998.

A continuación, en el **artículo 6** “selección de centros educativos”.

De acuerdo con el artículo 6 “La selección de centros que participen en el programa se realizará teniendo en cuenta la adecuación del horario que propongan para el desarrollo de la actividad, bajo criterio de representatividad territorial de la Comunidad de Madrid. En caso de que sea mayor la cantidad de colegios solicitantes que la de auxiliares de danza disponibles para el programa, el criterio último de selección de colegios será mediante sorteo.”

Se recomienda una mayor justificación de los criterios de selección de centros para garantizar la objetividad y transparencia del procedimiento, ya que se desconoce los criterios de adecuación al horario mínimos requeridos o la representatividad territorial considerada.

Ello de que este Servicio Jurídico considera que la selección de los centros participantes es algo ajeno al objeto principal de la convocatoria de las ayudas y que estos centros –tanto público como concertados-deberían estar ya seleccionados en el momento de la convocatoria de las ayudas.

En el **artículo 7** se regula el “Nombramiento”.

De acuerdo con el artículo 3.4 del Proyecto de Orden “Es obligatorio para los candidatos seleccionados asistir al curso de formación que organizará la dirección general competente en Enseñanzas Artísticas antes de ser nombrados beneficiarios de la subvención. “

Este Servicio Jurídico se cuestiona que, como parece, se establezca como requisito final para la obtención de la ayuda la realización de un curso, ya que estamos ante una subvención en régimen de concurrencia competitiva con unos criterios de valoración fijados previamente por méritos previos de cualificación relacionados con la danza. A mayor abundamiento, no se concreta ni el contenido, duración, ni forma de evaluación del citado curso.

La presente Consideración tiene carácter esencial.

En el **artículo 8** se regulan las “Condiciones de desarrollo de la actividad subvencionada”.

Señala el apartado 1 que “Los auxiliares de danza se adscribirán a los distintos centros escolares donde ejercerán sus funciones bajo la supervisión de un profesor titular, por un mínimo de 6 horas semanales y un máximo de 16 horas semanales, durante el respectivo curso académico, a determinar en cada caso concreto por la dirección general competente en materia de Enseñanzas Artísticas, en función del número de líneas del colegio asignado.

A tal efecto, con la debida antelación se les otorgará el correspondiente nombramiento y se les informará de las fechas de incorporación y demás condiciones.”

Relacionando el citado apartado con el artículo 8.3 de las presentes bases, se desconoce si es la Administración o el beneficiario de las ayudas quien establece el número de horas de impartición de la actividad y su distribución.

En el apartado 8 se dispone que los candidatos seleccionados podrán ser convocados a jornadas de formación de asistencia obligatoria; si bien, esta disposición debe matizarse ahondando en la necesidad de dicha formación y su carácter obligatorio, ya que parece no tener base alguna en relación con la adjudicación de las ayudas.

El **artículo 9** “Cuantía, abono de la ayuda” responde a la exigencia del artículo 2.1.b) y 2.1.j) del Decreto 222/1998, indicándose el crédito presupuestario concreto al que se imputará el gasto. En la misma línea se establece la cuantía de las ayudas por remisión a la convocatoria, si bien ello no es posible de acuerdo con el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998; debiéndose fijar tal aspecto en las bases reguladoras y no en la convocatoria que es un acto administrativo de aplicación.

La presente Consideración tiene carácter esencial.

El régimen de los gastos subvencionables debe atender a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) y especifica el régimen a aplicar a los gastos elegibles, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones.

El apartado 8.5 dispone que “El abono de la ayuda se realizará de forma mensual e individualmente a cada beneficiario una vez comprobado por parte de los centros educativos el cumplimiento de la realización de la actividad y finalidad prevista.” Sin embargo, no queda suficientemente claro si la ayuda lo abonan los centros directamente o la Administración.

El **artículo 10** “Plazo y forma de justificación” responde a la exigencia del artículo 2.1.m) del Decreto 222/1998.

El **artículo 11** “Reintegro y pérdida de derecho a cobro” recoge las causas de reintegro establecidas en el artículo 37 de la LGS, remitiéndose al artículo 71 del Reglamento (UE) 1303/2013, de 17 de diciembre en cuanto a reembolsos.

El **artículo 12** “Régimen de Incompatibilidades” responde al artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998, sin que proceda emitirse consideración jurídica alguna al respecto. Lo mismo sucede con el **artículo 13** sobre el “Régimen de Infracciones y sanciones”.

El **artículo 14** “Tratamiento de datos personales” recoge las directrices del informe de la Delegación de Protección de Datos.

En el **artículo 15** “Determinación de plazas de auxiliares de danza” se debe aclarar a qué se refiere con “selección de plazas” y cuáles son “las reglas especiales” que se recogerán en la resolución de cada convocatoria; ya que, como se ha indicado a lo largo del presente informe, se debe respetar en todo momento el contenido mínimo exigido por las bases reguladoras, no pudiendo dejar a la convocatoria aquello que debe estar fijado en las bases reguladoras.

La **Disposición Transitoria Única** versa sobre la prórroga de participantes en el programa 2023-2024.

De acuerdo con la Directriz 40:

“Disposiciones transitorias. El objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente

Incluirán exclusivamente, y por este orden, los preceptos siguientes:

a) Los que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

b) Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

c) Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.

d) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.

e) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

No pueden considerarse disposiciones transitorias las siguientes: las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez.”

Se cuestiona que en el apartado 2 no se requiera el cumplimiento, en su caso, del artículo 3.1.f) y que se otorguen 10 puntos por haber participado en el curso anterior ya que, estando en presencia de un régimen de concurrencia competitiva, podría suponer una discriminación para los participantes que el curso 2024-2025 sea su primera participación.

Así se resaltó en el Informe de este Servicio Jurídico de 9 de agosto de 2023, referente al Programa Piloto para el curso 2023-2024.

A continuación, la **Disposición Final primera** realiza una habilitación a favor del titular de la Dirección General competente en materia de enseñanzas artísticas para resolver e interpretar cuantas cuestiones surjan de la aplicación de la presente orden, procediendo, si es preciso, a dictar y publicar las instrucciones necesarias para su desarrollo y cumplimiento.

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.

La **Disposición Final segunda** sobre la acreditación de los profesores no universitarios de la Comunidad de Madrid que impartan los cursos de formación de los auxiliares de danza se considera que es ajena al objeto

Finalmente, la **Disposición Final tercera** regula la entrada en vigor de la norma, estableciendo que será a partir del 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

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y atención de las no esenciales consignadas en el Dictamen.

Madrid, a fecha de firma.

**LA LETRADA EN EL SERVICIO JURÍDICO DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES**

Marta Azabal Agudo

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