



Comunidad de Madrid

A.G.- 48/2019

S.G.C.- 165/2019 S.J.- 512 /2019

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto de Orden por la que se desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid.**

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 7 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.
- Acuerdo de declaración de urgencia de la tramitación del proyecto firmado por el Consejero de Educación e Investigación, el 13 de junio de 2019, con memoria justificativa emitida por el Director General de Becas y Ayudas al Estudio, el 11 de junio de 2019.
- Dictamen 22/2019, de 9 de julio, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, junto con los votos particulares formulados en relación con el citado Dictamen por los Consejeros representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras y de la FAPA Francisco Giner de los Ríos.





Comunidad de Madrid

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 4 de noviembre de 2019, por la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 21 de junio de 2019, evacuado por la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia), 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 género, emitido por la Directora General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia), fechado el 17 de junio de 2019, 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 por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 21 de junio de 2019, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia), según lo previsto 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.

- Informes del Director General de Presupuestos y Recursos Humanos, de 20 de junio de 2019 y del Director General de Presupuestos de 26 de septiembre de 2019 y de 28 de octubre de 2019 (Consejería de Hacienda y Función Pública) según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019.

-Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Hacienda y Función Pública) de 25 de octubre de 2019.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación de 16 de mayo de 2019, realizando propuestas de mejora del Proyecto y de la MAIN.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, de 6 de noviembre de 2019, 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 el desarrollo de determinados aspectos regulados por el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, de aprobación del reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 168/2018).

Se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva conformada por diez artículos: artículo 1 (objeto); artículo 2 (calendario de financiación para la renovación de los libros de texto y material curricular); artículo 3 (participación en el Programa Accede y solicitud de fianza por los centros docentes a los usuarios); artículo 4 (comunicación del alumnado adherido); artículo 5 (contratación de prestaciones de servicio para apoyo a la Gestión del Programa Accede); artículo 6 (Coordinador del Programa Accede de los centros docentes públicos); artículo 7 (Coordinador del Programa Accede de los centros docentes privados concertados); artículo 8 (procedimiento de adquisición de los libros de texto y/o material curricular y justificación del destino de los fondos en los centros docentes públicos); artículo 9 (procedimiento de adquisición de los libros de texto y de la justificación del destino de los fondos en los centros docentes privados concertados) y artículo 10 (financiación de los libros de texto y material curricular) y dos Disposiciones Finales que versan sobre la modificación de la Orden 9726/2012, de 24 de agosto, de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se establece el procedimiento de gestión del programa de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenidos con fondos públicos y la entrada en vigor de la norma.

Segunda.- Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención,*





Comunidad de Madrid

expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

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

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

Sobre este particular, procede remitirnos 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.

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa.

Para determinar la competencia específica que se ejercita es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) en los preceptos que sean de aplicación básica -de conformidad con su Disposición Final quinta-, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma, que tenga, a su vez, la consideración de básica.

En su artículo 1 consagra como principio del sistema educativo español *“la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad*





Comunidad de Madrid

universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad”.

Más específicamente, el artículo 122, apartados 1 y 2 establece lo siguiente:

“1. Los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.

2. Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos”.

Por otro lado, el artículo 88.2 de la LOE dispone que *“las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito”.*

Ello sentado, procede traer a colación que la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 7/2017) responde a tales criterios, garantizando la gratuidad de los libros de texto y material curricular a todos los alumnos que cursen las enseñanzas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica en todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Madrid, incluyendo los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de educación especial, a través de un sistema de préstamo.

La Ley fue desarrollada por el precitado Decreto 168/2018, que contiene habilitaciones específicas que amparan el contenido del presente Proyecto, además de la genérica contenida en su Disposición Final primera.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida.





Comunidad de Madrid

Tercera.- Naturaleza jurídica y límites.

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 puntuales. 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, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo - Consejería de Educación y Juventud - 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.

El Decreto 168/2018, en los artículos 3, apartado 4; 5, apartado 5; 7, apartado 1 y 9, apartado 3, contiene habilitaciones específicas al Consejero competente en materia de educación para desarrollar o concretar anualmente determinadas materias.

Además, la Disposición Final primera de la norma habilita, nuevamente, al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones





Comunidad de Madrid

sean necesarias para el desarrollo del reglamento, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de sus previsiones.

En la actualidad, la Consejería con competencias en materia de educación es la Consejería de Educación y Juventud, de acuerdo con el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), el Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 127/2019, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante Orden, la materia señalada.

Cuarta.- Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que 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, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).





Comunidad de Madrid

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.

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

La documentación remitida revela que el procedimiento de confección del Proyecto se ha atendido a las disposiciones básicas de régimen jurídico de las





Comunidad de Madrid

Administraciones Públicas, contenidas tanto en la Ley 39/2015, como en las de Ley del Gobierno, sin perjuicio de las observaciones que formularemos a continuación.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015 y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará 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, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

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

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

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

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta como consecuencia de la declaración de urgencia, tal como justifica la Memoria del análisis de impacto normativo en los siguientes términos:

“Existen justificadas razones que obligan a la tramitación urgente de este proyecto, como consta en la memoria justificativa previa al acuerdo del Consejero por el que se declara la





Comunidad de Madrid

urgencia en la tramitación. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 26 y el apartado 2 del artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la urgencia la tramitación implica que se prescinda del trámite de consulta pública y el plazo para el trámite de audiencia se reduce a la mitad.

El proyecto de orden regula aspectos parciales y organizativos imprescindibles para la efectividad del Programa Accede en el curso escolar 2019/2020. En el apartado 4.2 de esta Memoria se explica detalladamente el calendario seguido para la implantación del Programa que parte de la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y Material Curricular. Ésta obligaba a que el sistema de préstamo de libros comenzara a funcionar en el curso 2018/2019 en todo su ámbito de aplicación. Este calendario de actuación conminó al Consejo de Gobierno a acordar la tramitación del Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, por el procedimiento de urgencia. Por ello, estando próximo el curso escolar 2019/2020 es necesario remover todos los obstáculos necesarios para garantizar que el sistema de préstamo de libros se haga plenamente efectivo en su comienzo ya que, de no ser así podría estar gravemente afectado el interés público.

El acceso a los libros de texto gratuitos mediante el sistema de préstamo del programa Accede afecta a toda la comunidad educativa madrileña, en particular, de él se beneficiarán alrededor de 600.000 familias. Por otra parte, la administración autonómica ha puesto en marcha durante todo este curso escolar un conjunto de medidas para su consecución, entre otras, la publicación del Decreto 168/2018, de 11 de diciembre y el Acuerdo Marco para el suministro de libros de texto a los centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid, del que derivarán las empresas con las que estos centros contratarán la compra de libros de texto en soporte papel. Este contrato está próximo a la fase de adjudicación a los licitadores que reúnan los requisitos previstos en el mismo.

El proyecto de orden afecta fundamentalmente, entre otros, a los siguientes intereses colectivos:

- Familias de la comunidad educativa. El sistema de préstamo de libros supondrá un importante ahorro en su economía familiar y un paso más en la gratuidad de la enseñanza obligatoria.
- Centros educativos públicos y privados concertados. La asunción de esta nueva competencia por los centros educativos precisa dotarlos de medios materiales y personales necesarios para la coordinación y gestión del sistema de préstamos.

Los artículos 5 y 6 de este proyecto de orden desarrollan la regulación de los medios que la administración pone a su disposición para esta finalidad (contratación de prestaciones de servicio y la figura del coordinador del Programa Accede).

- Proveedores de libros de texto y material curricular. El proyecto de orden ahonda en la necesaria seguridad jurídica que se debe garantizar a este sector para asegurar la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica, cuyos pilares





Comunidad de Madrid

son la transparencia y objetividad. Así, los artículos 8 y 9 regulan con detalle el procedimiento de adquisición de los libros de texto por los centros docentes públicos y privados concertados.

En resumen, el proyecto de orden forma parte del marco normativo de desarrollo del Programa Accede siendo un instrumento jurídico imprescindible para garantizar la finalidad de la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid, esto es, “profundizar en la consecución del objetivo de gratuidad de la enseñanza básica y obligatoria”, con respeto al principio de máxima eficiencia en la asignación de recursos (apartado 2 del artículo 2).

Se concluye así que la norma que se propone desarrolla aspectos esenciales del Programa Accede cuya finalidad satisface al máximo los intereses colectivos de la comunidad involucrada en el mismo y da continuidad al derecho amparado en el artículo 27.4 de la Constitución que reconoce la gratuidad de la enseñanza básica y obligatoria, siendo fundamental su implantación en el curso escolar 2019/2020 para hacerlo posible. Estas razones justifican, entre otras, su tramitación urgente.

Por Acuerdo del Consejero de Educación e Investigación de 13 de junio de 2019 se declara la tramitación urgente del procedimiento y aprobación del proyecto de orden por la que se desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento del programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid”.

Toda vez que el curso escolar 2019/2020 ya ha comenzado, deberían omitirse las referencias que incluye la Memoria en relación con la proximidad de su inicio, debiendo justificarse la necesidad y oportunidad de aprobar la norma proyectada en el momento actual.

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 referida Memoria.

Por otra parte, se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015 y del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, según se desprende del contenido de la propia Memoria en la que se indica que “*por Resolución del Director General de Becas y Ayudas al Estudio, de 19 de junio de 2019, se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de orden por la que se desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de*





Comunidad de Madrid

Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid, reduciendo el plazo establecido para este trámite a 7 días hábiles desde el día siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid”.

Sin embargo, no consta ni el periodo en el que se publicó, ni si se recibieron alegaciones. Tales aspectos deberán quedar, por tanto, reflejados en la citada Memoria.

Sobre este particular, señala el informe elaborado por la Secretaría General Técnica de 6 de noviembre de 2019 que el Proyecto *“ha sido expuesto durante 7 días hábiles sin que se hayan presentado alegaciones durante dicho plazo”.*

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

Así, se ha emitido el del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente 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 LGTBIofobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid





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.

También se ha incorporado informes de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, por tener la norma proyectada impacto económico y según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019.

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

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 del Estatuto de Autonomía, de conformidad con el apartado 5.1 de las Instrucciones adoptadas por el meritado Acuerdo de 5 de marzo de 2019).

En cuanto al **título**, debería incluir, de acuerdo con la Directriz 7, la referencia a la modificación de la Orden 9726/2012, de 24 de agosto de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se establece el procedimiento de gestión del programa de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenidos con fondos públicos.

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.





Comunidad de Madrid

No se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, tal y como exige la Directriz 13; únicamente se hace referencia a la emisión de Dictamen por el Consejo Escolar, por lo que deberá completarse la parte expositiva refiriendo las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

Por otra parte, se incorpora una mera referencia a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

En efecto, se señala lo siguiente: *“Mediante la presente orden se da cumplimiento a los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129 de la Ley 30/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”*

Por tanto, no se justifica, en la Exposición de Motivos, la adecuación del Proyecto a dichos principios, tal como exige la norma. Sin embargo, la justificación obra en la Memoria del análisis de impacto normativo tal como prescribe el artículo 2.1.a).2º del Real Decreto 931/2017, por lo que bastaría con reproducir la justificación en la Parte Expositiva (se aprecia, no obstante, que la citada Memoria no contiene una referencia expresa al principio de eficiencia).

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedaría 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 consecuencia, resultará necesario incorporar, en la parte expositiva de la norma proyectada, la justificación relativa a su adecuación a tales principios, en los términos expuestos.





Comunidad de Madrid

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto a la Parte Dispositiva procede valorar si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE e igualmente ha de examinarse su necesario respeto a la Ley 7/2017 y al precitado Decreto 168/2018.

Como ya se señaló, el Proyecto está conformado por diez artículos y dos Disposiciones Finales.

El **artículo 1** define el objeto de la norma en términos genéricos, sin referencia a su contenido específico, y sin aludir tampoco al contenido de la Disposición Final primera y de las posibles Disposiciones Adicionales que se incorporarían en el caso de ser atendidas las consideraciones que se realizarán a continuación.

Por otro lado, la redacción de dicho precepto ganaría en rigor si expresara que el objeto de la Orden es el desarrollo de determinados preceptos del Decreto 168/2018, en lugar de utilizar la expresión más amplia de “*regulación*”.

El **artículo 2**, contempla el calendario de renovación de los libros de texto desde el curso 2019/2020 hasta el curso 2022/2023.

El artículo 7.1, párrafo 2, del Decreto 168/2018, establece que el Consejero competente en materia de educación aprobará el calendario de renovación del material docente. Por tanto, el precepto responde a la habilitación contenida en el mismo.

No obstante, teniendo en cuenta el contenido de los apartados 1 y 2 del artículo 2 del Proyecto, no tiene sentido mantener un cuadro explicativo dentro del propio articulado, por lo que se sugiere su supresión y redactar, en su caso, con mayor claridad cada uno de tales apartados.

Se sugiere, además, la supresión del apartado 3 pues la aprobación del calendario responde a una obligación impuesta por el Decreto 168/2018, con independencia de que, indirectamente, pudiera servir para la cuantificación de los fondos necesarios para financiar el programa. En efecto, la explicación contenida en





Comunidad de Madrid

dicho apartado 3 carece de valor normativo, por lo que no constituye contenido propio de una proposición jurídica.

En el **artículo 3** se regula la participación en el Programa Accede y la solicitud de fianza por los Centros Docentes a los usuarios.

El apartado 1 del precepto responde al contenido del artículo 5, apartados 1 y 4, del Decreto 168/2018.

Se sugiere la realización de un verdadero desarrollo del precepto reglamentario que permita conocer cómo, en concreto, se va a llevar a cabo la exigencia de que en el curso en que se implante el programa, el alumnado deba hacer entrega de la totalidad de los libros de texto y material curricular del curso anterior en perfecto estado de uso.

Por otra parte, la expresión que contiene este apartado del siguiente tenor “*antes de finalizar el curso escolar*”, requiere mayor precisión por indudables razones de seguridad jurídica.

Los apartados 2 y 6 se limitan a reflejar el contenido del artículo 5, apartado 5, del Decreto 168/2018.

Los apartados 3 a 5 responden a la habilitación contenida en el inciso último del apartado 5 del artículo 5 del Decreto 168/2018 que establece : “*El importe y forma de pago, así como la devolución de la fianza, se determinará por Orden del Consejero competente en materia de educación*”.

El Proyecto, si bien establece el importe máximo de la fianza, no concreta ni la forma de pago ni la forma de devolución de la misma, limitándose a repetir, en este último caso, que la fianza se devolverá una vez entregados todos los libros de texto en perfecto estado.

En cuanto a la cuantía, se limita a establecer una cantidad máxima de 60 euros atribuyendo a la Comisión de Gestión de cada centro la concreción de la cantidad correspondiente.





Comunidad de Madrid

Pues bien, de acuerdo con el artículo 17 del Decreto 168/2018, no se encuentra entre las funciones de la Comisión de Gestión del Centro determinar la cuantía de la fianza sino que corresponde al Consejero competente en materia de Educación por mor del artículo 5.5 del Decreto 168/2018. Por tanto, el precepto contravendría el tenor de la norma jerárquicamente superior.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto al **artículo 4**, se sugiere, teniendo en cuenta que se refiere a la comunicación de alumnos adheridos al Programa Accede, que su contenido se incorpore al del artículo anterior pues se limita añadir un trámite interno en virtud del cual, mediante una Instrucción, la Dirección competente en la materia, establecería el plazo ordinario y extraordinario para llevar a cabo la comunicación.

El **artículo 5** regula la contratación de prestaciones de servicio para apoyo a la gestión del Programa Accede.

Responde al contenido del artículo 8 del Decreto 168/2018 si bien, teniendo en cuenta que el apartado 3 establece que los importes de las prestaciones de servicios de apoyo a contratar se fijarán anualmente mediante Orden del Consejero competente en materia de educación, el precepto del Proyecto debe circunscribir las cantidades que concreta a las correspondientes al año 2019.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se sugiere, por otro lado, que se incorpore tal determinación anual como Disposición Adicional, de acuerdo con el tenor de la Directriz 39 que establece:

“Estas disposiciones deberán regular:

- a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.

El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.





Comunidad de Madrid

- b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.
- c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.
- d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma (el énfasis es añadido).

Debe suprimirse, además, el apartado 2 del artículo 5, cuando dispone que *“el importe no utilizado para esta finalidad podrá ir destinado a la adquisición de libros de texto y material curricular del programa Accede”*; pues conculca el tenor de los artículos 7 y 8 del Decreto 168/2018.

A estos efectos conviene recordar el precitado artículo 7:

“1. En cada ejercicio presupuestario la Comunidad de Madrid incluirá en los Presupuestos Generales los créditos necesarios para la financiación del Programa Accede. La dotación para la creación y consolidación de los bancos de libros vendrá determinada, tanto para los centros públicos como concertados, por un importe fijado anualmente por alumno y nivel educativo.

La cuantía por alumno, que incluye los libros de texto y material curricular, tanto en formato impreso como digital incluidas las licencias correspondientes, ya sean comercializados o de elaboración propia, se determinará anualmente mediante orden del consejero competente en materia de Educación. Igualmente aprobará el calendario de renovación de dicho material docente.

2. Se establecerá un porcentaje anual destinado a la adquisición del material docente en las siguientes situaciones excepcionales:

- 1.º Como consecuencia de su deterioro debido a fuerza mayor o caso fortuito no imputables al alumno.
- 2.º Incremento de líneas en relación con el curso anterior.
- 3.º Material docente de alumnos que hayan de repetir asignaturas.
- 4.º Necesidades derivadas del aumento del alumnado por nuevas incorporaciones.
- 5.º Alumnado que no devuelva los libros prestados.
- 6.º Cualquier otra causa sobrevenida no imputable al alumno.

Este porcentaje se determinará por orden del consejero competente en materia de Educación.

3. Trasferida a los centros la cuantía establecida para la renovación de libros de texto y material curricular de un curso escolar, no se realizará otra aportación para el mismo curso





Comunidad de Madrid

hasta pasados cuatro años, con las excepciones del apartado 1 del artículo 5 y sin perjuicio de la financiación prevista en el apartado anterior.

4. La Comisión de Gestión distribuirá este importe según las necesidades del centro docente de cara a dotar suficientemente el banco de libros de forma que quede garantizado el acceso de los alumnos beneficiarios a todos aquellos que precise cada curso.

5. Si la Comisión de Gestión de los centros considera que la dotación resulta insuficiente para atender todas las necesidades del alumnado, podrá solicitar la ampliación de la dotación adjuntando un informe justificativo de la insuficiencia a la dirección general competente en materia de becas y ayudas.

6. En la determinación del crédito anual de cada centro docente se descontará el remanente destinado al Programa Accede que mantuviese en sus cuentas, proveniente de ejercicios anteriores”.

Como puede observarse, el precepto regula la financiación del Programa Accede de forma tasada concretándose en una cuantía por alumno que se transfiere a los centros en función del número de alumnos, nivel educativo y situaciones excepcionales y de la que se descontará el remanente destinado al Programa Accede que se mantuviese en sus cuentas del programa anterior.

Las cantidades asignadas conforme al artículo 8 se regulan exclusivamente como contraprestación a la prestación de servicios para apoyo a la gestión del Programa Accede, sin que la norma contemple la posibilidad de destinar remanentes a la dotación para la creación y consolidación de banco de libros.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Nada cabe oponer al contenido del **artículo 6** que responde a la habilitación contenida en el artículo 9, apartado 2, del Decreto 168/2018 y al contenido del apartado 1 del propio precepto.

Ello no obstante, hay que poner de manifiesto que el apartado 1 del artículo 9 del Decreto 168/2018 contempla la designación de coordinador en centros que impartan Educación Primaria y Educación Secundaria, sin que se extienda a la Formación Profesional Básica o Educación Especial, por lo que deberá excluirse tal referencia en el apartado 2 para evitar así contravenir, además, el tenor del precitado artículo 9.1.





Comunidad de Madrid

Esta consideración tiene carácter esencial.

De otra parte, el apartado 2 de este precepto debería acomodar su redacción a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, del Decreto 168/2018, en lo que respecta al abono del complemento retributivo (*“se abonará de septiembre a junio”*, en lugar de indicar *“de mayo a junio y de septiembre a abril”*); asimismo, debe sustituirse la expresión *“mediante orden de la Consejería competente en materia de recursos humanos”* por lo indicado en el artículo 9, apartado 2 del mencionado Decreto 168/2018: *“el importe a abonar (...) se regulará mediante orden del consejero competente en materia de Economía y Hacienda, a propuesta de la Consejería competente en materia de Educación(...)”*.

El contenido del **artículo 7** responde a la habilitación establecida en el artículo 9, apartado 3, del Decreto 168/2018 y al contenido del apartado 1 del mismo precepto.

Como ya se indicó en la consideración anterior, el apartado 1 del artículo 9 contempla la designación de coordinador en centros que impartan Educación Primaria y Educación Secundaria pero no Formación Profesional Básica ni Educación Especial, por lo que deberá excluirse tal referencia en el apartado 2 y en los cuadros retributivos, al ser contraria a la norma jerárquicamente superior.

Esta consideración tiene carácter esencial

La determinación de las cuantías correspondientes al año 2019 contemplada en el apartado 2 del artículo 7, debería excluirse del articulado y realizarse, bien por Orden independiente o, en su caso, incorporando tal concreción anual de los complementos económicos como Disposición Adicional, de acuerdo con el tenor de la ya meritada Directriz 39.

En cualquier caso, advertimos que ciertos importes contenidos en el segundo cuadro no coinciden con los recogidos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, discordancia que se advierte, a los efectos oportunos.





Comunidad de Madrid

Por último los apartados 1 y 2 del **artículo 8** responden al tenor del artículo 10, apartado 1, del Decreto 168/2018.

En cuanto al **artículo 9**, apartado 2, desarrolla el artículo 11 del Decreto 168/2018 introduciendo la obligación de solicitud de un mínimo de tres ofertas a diferentes proveedores, resultando adjudicatario aquel que presente la oferta económicamente más ventajosa.

Sería conforme con el apartado 3 del citado artículo 11 –*“la adquisición del citado material docente se llevará a cabo teniendo en cuenta los criterios del acuerdo marco a que se refiere el artículo 11 en cuanto a la política de descuentos establecida en el mismo”*-, siempre que se considere que tal obligación se incluye entre los criterios del acuerdo marco en cuanto a “política de descuentos“. Es decir, si la obligación de requerir un mínimo de tres ofertas llevase a obtener mayores descuentos por parte del centro.

El apartado 4 de este precepto señala que el anexo III del Decreto 168/2018 debe presentarse *“antes del 31 de marzo de cada año”* cuando el artículo 11.4 de la precitado Decreto señala que los centros concertados justificarán el destino de los fondos conforme al modelo contenido en el anexo III *“dentro del primer trimestre de cada curso académico”*. Se aprecia de este modo una contradicción, que deberá revisarse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 10** regula la financiación de los libros de texto y material curricular.

El artículo 7, apartados 1 y 2, del Decreto 168/2018 establece que el Consejero competente en materia de educación determinará anualmente, mediante Orden tanto la cuantía por alumno como el porcentaje destinado a la adquisición del material docente en situaciones excepcionales. De acuerdo con ello, las cantidades y porcentaje establecidos en el precepto se referirían al año 2019, y así debe hacerse constar.

Esta consideración tiene carácter esencial





Comunidad de Madrid

Se sugiere, además, que se incorpore tal determinación anual como Disposición Adicional de acuerdo con la Directriz 39, como ya hemos apuntado *ut supra*.

La **Disposición Final primera** acomete la modificación de la Orden 9726/2012, de 24 de agosto, de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se establece el procedimiento de gestión del programa de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenidos con fondos públicos. Su calificación responde al tenor de la Directriz 42 que establece que las Disposiciones Finales incluirán *“Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional”*.

Igualmente, se ajusta a las exigencias de la Directriz 59 que en relación con las normas no modificativas que contienen preceptos modificativos establece que: *“Si un proyecto de disposición no propiamente modificativo contiene también modificaciones de otra u otras disposiciones, circunstancia que solo se dará de manera excepcional, puede optarse por incluir estas en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición correspondiente que se trata de una modificación, así como el título de las disposiciones modificadas, o por destinar un capítulo o título de la norma, según proceda, a recoger las modificaciones”*.

Nada cabe objetar sobre la nueva redacción de los artículos 3 y 5, pues se limita a circunscribir el programa a los nuevos destinatarios de la norma, una vez excluidos los alumnos cubiertos por el Programa Accede.

Únicamente cabe señalar que, por indudables razones de seguridad jurídica y a fin de evitar una aplicación arbitraria de la norma, en el apartado 2 del artículo 5 deberán determinarse con precisión los criterios que han de tomarse en cuenta en orden a la distribución del crédito, eludiendo la expresión *“entre otros”*. Por los mismos motivos, deberían precisarse las características de los centros a que alude el apartado 3 del mismo precepto.

Finalmente, 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.





Comunidad de Madrid

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formulan las siguientes

CONCLUSIONES

Primera: El Proyecto de Orden por la que se desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid, merece el parecer favorable de esta Abogacía General, condicionado al cumplimiento de las consideraciones esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen y la atención de las consideraciones no esenciales.

Segunda: Las consideraciones esenciales afectan a la Parte Expositiva y a los artículos 3, apartado 3; 5, apartados 1 y 2; 6, apartado 2; 7, apartado 2; 9, apartado 4 y 10 del Proyecto.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación y Juventud

Begoña Basterrechea Burgos

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN Y JUVENTUD.**

