



A.G.- 67/2020

S.G.C.- 202/2020 S.J.- 912/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud, para la gestión del programa de ayudas para la adquisición de material sanitario en centros docentes sostenidos con fondos públicos.**

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 13 de noviembre de 2020 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.



- Memoria del análisis de impacto normativo, de 12 de noviembre de 2020, emitida por el Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 5 de octubre de 2020, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 7 de octubre de 2020, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 5 de octubre de 2020, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Hacienda y Función Pública) de fecha 10 de noviembre de 2020.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, de 12 de noviembre de 2020, 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 se desprende del tenor de los artículos 1 y 2, regular el programa de ayudas económicas para la adquisición de material sanitario en centros docentes sostenidos con fondos públicos en el ámbito de



la Comunidad de Madrid, con la finalidad de contribuir, con financiación pública, al gasto extraordinario que, durante el periodo lectivo del curso escolar, deben abordar las familias con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que exige el uso obligatorio de mascarillas en espacios cerrados y en los que no se pueda cumplir el distanciamiento social.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por diez artículos y dos Disposición Finales. También incorpora un Anexo.

En la Parte Dispositiva, el artículo 1 versa sobre el objeto; el artículo 2, sobre la finalidad del programa; el artículo 3, sobre los destinatarios del programa; el artículo 4, sobre las características del material sanitario objeto del programa; el artículo 5, sobre la distribución del crédito del programa; el artículo 6, sobre las dotaciones económicas a las Direcciones de Área Territorial; el artículo 7, sobre la determinación de la dotación económica de cada centro; el artículo 8, sobre la adquisición del material sanitario; el artículo 9, sobre la gestión del material sanitario y el artículo 10, sobre recomendaciones.

Además, la Parte Dispositiva concluye con dos Disposiciones Finales, una establece la habilitación correspondiente y la otra se refiere a la entrada en vigor de la norma.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna.

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

Las administraciones educativas deben proporcionar un servicio público que se caracterice por reducir los obstáculos que puedan dificultar el ejercicio efectivo del derecho fundamental a recibir una educación básica obligatoria y gratuita, recogido de forma



preferente en nuestra Constitución. Así, les corresponde arbitrar las medidas oportunas para compensar las desigualdades de cualquier índole que puedan presentarse a la hora de ejercitar ese derecho, con el propósito de que, con independencia de las situaciones familiares, sociales o económicas de partida, todos los alumnos tengan acceso a la educación sin limitaciones.

Por su parte, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

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

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

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

La competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma para la gestión de un programa de ayudas para la adquisición de material sanitario en centros docentes sostenidos con fondos públicos proviene de sus competencias generales en materia de



planificación, regulación y administración de la enseñanza reglada en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.

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

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

Así, puede citarse su artículo 80, que señala de manera textual:

- “1. Con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, las administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello.
2. Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.
3. Corresponde al Estado y a las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia fijar sus objetivos prioritarios de educación compensatoria”.

El artículo 83 establece que para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación, los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables tendrán derecho a obtener becas y ayudas al estudio así como que el Estado establecerá, con cargo a sus Presupuestos Generales, un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación.

Otro fundamento normativo puede encontrarse en el artículo 112 que preceptúa textualmente:



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

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

Las razones que justifican el Proyecto responden a la finalidad de garantizar y hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en la educación que promulga la LOE.

En consideración a la atención debida a las familias en situación de especial vulnerabilidad es por lo que se estima necesaria una dotación específica destinada al programa de distribución de material sanitario de uso obligatorio para los alumnos matriculados en centros docentes sostenidos con fondos públicos.

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

Tercera. - Naturaleza jurídica y habilitación.

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 cierta vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico. 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.

Sobre la habilitación específica, expresamente señala el artículo cuadragésimo de la Orden 668/2020, de 19 de junio, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio (en adelante, Orden 668/2020):

“2. Para el curso escolar 2020-2021, las actividades que se desarrollen en los centros escolares que imparten las enseñanzas del artículo 3 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se regirá por las condiciones sanitarias vigentes al comienzo del mismo. Serán de obligado cumplimiento las normas sobre desinfección y prevención que determinen en cada momento las autoridades sanitarias, tanto en los centros públicos como privados. Para los supuestos en los que no sea posible guardar las distancias mínimas interpersonales vigentes, se observarán las medidas de higiene adecuadas para prevenir los riesgos de contagio. No está recomendado el uso de mascarillas para la etapa de educación infantil. La Consejería de Educación y Juventud aprobará, mediante resolución, un protocolo de prevención y organización del regreso a la actividad lectiva en el que se recogerán las recomendaciones sanitarias actualizadas para el inicio del curso escolar. En el ámbito del personal que presta su servicio en los centros públicos educativos se actualizarán las Instrucciones y medidas de desarrollo y adaptación a la incorporación del personal docente y



personal funcionario y laborad de administración y servicios en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid con motivo de COVID-19. Ambos textos normativos serán supervisados por la Consejería de Sanidad.”

A mayor abundamiento, la Orden 1035/2020, de 29 de agosto, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifica la Orden 668/2020, en su apartado cuadragésimo añade el punto 4 en el que *“se habilita a la Consejería de Educación y Juventud para dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas medidas sean precisas para la ejecución de lo establecido en esta Orden”*.

Pues bien, el Proyecto aborda un programa de ayudas destinado a proporcionar mascarillas en los centros escolares financiados con fondos públicos a los alumnos cuyas familias tienen dificultades para hacerlo, medida incardinable entre las que contemplan las citadas Órdenes.

Hay que recordar que mediante la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, se dispone, con carácter general, el uso obligatorio de mascarillas en personas de seis años en adelante en la vía pública, en espacios al aire libre y en cualquier espacio cerrado de uso público o que se encuentre abierto al público, siempre que no sea posible mantener una distancia de seguridad interpersonal de al menos dos metros, siendo recomendable su uso para la población infantil de entre tres y cinco años.

A través de la Orden 2162/2020, de 14 de septiembre, de la Consejería de Educación y Juventud, se establecen las medidas que han de adoptar los centros docentes de la Comunidad de Madrid para la organización del curso 2020-2021 en relación con la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, entre las que se encuentra el uso de mascarillas.

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.

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 de 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.

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 concurren 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 precepto transcrito de la Ley 10/2019 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. 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 justifica la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“Este Proyecto de orden no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de 12 noviembre, del Gobierno, dado que el objeto de dicha orden consiste en hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en la educación que promulga la Ley orgánica de Educación. Se trata, por tanto, de un principio básico recogido en nuestra Constitución y la orden pretende dar cumplimiento al mismo desde el punto de vista sanitario para conseguir que los centros sean entornos seguros.



Además, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios de la norma y no se prevé un impacto significativo en la actividad económica de la región, sino que implica una ayuda económica destinada a que las familias que se encuentren en situación de desventaja socioeconómica y en situación de especial vulnerabilidad

En consecuencia, en el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado se ha encontrado concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que capacita para omitir el trámite de consulta pública (...)

Igualmente, y tal como recoge el artículo 26.6 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la presente orden no tiene un impacto significativo en la actividad económica puesto que se trata de un gasto cuantitativamente reducido por cuanto la ayuda va dirigida a un número reducido de destinatarios, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, toda vez que no se exige ninguna obligación al destinatario; únicamente se pide a los centros la cuantificación de alumnos que se encuentren en situación especialmente desfavorable, datos que generalmente ya posee el centro y no regula aspectos generales de una materia ya que únicamente se limita a proporcionar material sanitario, concretamente mascarillas, a los alumnos pertenecientes a las familias más desfavorecidas”.

Al figurar la Memoria del Análisis de Impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, 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.

El artículo 12, apartado g), del Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud, atribuye, en concreto, a la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, la gestión de las becas y ayudas en el ámbito de la educación no universitaria.



Por otra parte, no 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 de la Memoria del Análisis de impacto normativo, al entender que no existe un interés legítimo a percibir la ayuda por parte de los posibles beneficiarios, sino una expectativa de derecho y, por tanto, no se aprecia afección a los derechos e intereses legítimos de las personas.

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

Así, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

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

Consta el preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos de la 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, prorrogada para 2020.



Se observa, no obstante, que los datos conforme a los cuales fuera elaborado este informe han sido objeto de modificación, según explica la Memoria del análisis de impacto normativo, de modo que la estimación del impacto presupuestario (2.000.000 euros, distribuidos del siguiente modo: 500.000 en la anualidad de 2020 y 1.500.000 euros en el ejercicio de 2021) es superior al valorado por la citada Dirección General de Presupuestos (980.000 euros, distribuidos del siguiente modo: 392.000 en el ejercicio 2020 y 588.000 en la anualidad de 2021).

Nada se indica sobre la comunicación de tal circunstancia a la citada Dirección General a efectos de su oportuna valoración, aspecto que debe ser debidamente aclarado en el expediente.

Finalmente, se incorpora al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

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 lado, 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 (artículo 33 EACM), de conformidad con el apartado 5.1 de las Instrucciones.

Comenzaremos por el Título de la norma.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Orden.



Por otro lado, en cuanto al nombre de la disposición, señala la Directriz 7, que es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

Pues bien, el nombre de la norma no responde adecuadamente a tales características, por lo que se sugiere que el mismo se denomine “Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud, por el que se regula la financiación y gestión del programa de ayudas para el acceso a mascarillas higiénicas no reutilizables adquiridas por los centros docentes sostenidos con fondos públicos”.

La Parte Expositiva del Proyecto, se ajusta, con carácter general, a las Directrices, ya que carece de denominación, tal y como dispone la Directriz 11, y cumple los objetivos señalados en la Directriz 12, al indicar las competencias en cuyo ejercicio se dicta la norma y, además, describir su contenido e indicar su objeto, finalidad, antecedentes, para concluir con una referencia a los hitos principales de su tramitación.

Se sugiere, no obstante, reformular los párrafos tercero y cuarto, a fin de suprimir las referencias al liderazgo de la Comunidad de Madrid, siguiendo lo dispuesto en la Directriz 12 *in fine* que, a propósito del contenido de la parte expositiva señala: “*se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*”.

Asimismo, se recomienda suprimir en el párrafo séptimo la expresión “*este proyecto normativo*”, al ser expresión más propia de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que de la norma que se aprueba, y sustituirse por “disposición normativa”.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica la adecuación de la Orden Projectada a todos ellos, que es lo que exige el texto legal, si bien se hace necesario justificar la adecuación de la Orden proyectada al principio de transparencia, no bastando su simple enunciado.



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

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar, ahora, si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE.

El **artículo 1** se refiere al objeto y, examinado su contenido, se observa que no se ajusta a la regulación que acomete el Proyecto, cuyo objeto sería la financiación y gestión del programa de ayudas para el acceso a mascarillas higiénicas no reutilizables adquiridas por los centros docentes sostenidos con fondos públicos en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Ni nos encontramos, en realidad, ante un programa de ayudas económicas para la adquisición de material sanitario por los centros, pues los beneficiarios últimos de las ayudas son los alumnos y no dichos centros, ni lo que se va a adquirir con la dotación económica es material sanitario en general, sino mascarillas higiénicas no reutilizables en particular.

Se recomienda, por ello, reformular la redacción de este precepto.

Nada que objetar sobre el contenido del **artículo 2** que concreta la finalidad del programa, ni sobre el **artículo 3** referido a los destinatarios finales de ayuda.



En el **artículo 4**, se establecen las características del material sanitario objeto del programa.

Se sugiere sustituir en el título del artículo la referencia a material sanitario por mascarillas higiénicas.

Siendo las mascarillas higiénicas no reutilizables el objeto de este programa, las especificaciones que habrían de cumplir las mismas serían las de la UNE 0064. La especificación técnica UNE 0065 -que también cita la Orden proyectada- se refiere a las mascarillas reutilizables, por lo que debe revisarse tal aspecto.

Por otro lado, en lugar de hacer referencia a *“otras especificaciones homologadas por las autoridades sanitarias”*, pudiera resultar más adecuado referirse a *“cualquier norma equivalente que garantice el cumplimiento de los criterios de aceptación establecidos en las citadas especificaciones”*, según lo preceptuado en el apartado Segundo 1. b), 1º de la Orden SND/354/2020, de 19 de abril, por la que se establecen medidas excepcionales para garantizar el acceso de la población a los productos de uso recomendados como medidas higiénicas para la prevención de contagios por el COVID-19.

En cualquier caso, se recomienda recabar el parecer de la Consejería de Sanidad sobre este extremo, de modo que puedan determinarse con mayor certeza y rigor las especificaciones técnicas que resultan exigibles a las mascarillas objeto de este programa.

El **artículo 5** se refiere a la distribución del crédito del programa que, de acuerdo con el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, ha de ser objeto de financiación con cargo a los créditos de la aplicación presupuestaria 48399 (Familias: otras actuaciones) del Programa 323M Becas y Ayudas, existiendo crédito adecuado y suficiente.

El **artículo 6** se titula “Dotaciones económicas a las Direcciones de Área Territorial” cuando debería rubricarse “comunicación y transferencia de dotaciones”, atendiendo a lo



dispuesto en la Directriz 28, conforme a la cual el título de los artículos ha de indicar el contenido o materia a la que se refieren.

El apartado 1 se limita a establecer que la Dirección General competente comunicará a las Direcciones de Área Territorial las dotaciones asignadas a los centros y el fondo de reserva que les corresponda, sin referencia a una dotación económica a dichas direcciones.

En el último inciso de este apartado, en lugar de a la Subdirección General de Centros Concertados, debería hacerse referencia a la Dirección General competente en materia de Centros Concertados, a través de la Subdirección correspondiente.

De acuerdo con la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, las Subdirecciones no participan de la naturaleza de órganos, sino de unidades administrativas (artículos 39.2 y 48).

En cualquier caso, la denominación de la Subdirección debería ser genérica, comprendiendo cualquier modificación estructural futura.

Se recomienda, por otro lado, revisar la mención que contiene este último inciso del apartado 1 a la “dirección de área”, pues parece más apropiado referirse a “las Direcciones de Área”.

En cuanto al **artículo 7**, se sugiere la incorporación de su contenido al del artículo 5. Ello para dotar al Proyecto de mayor coherencia.

El título del **artículo 8** debería sustituir la referencia a la adquisición de material sanitario por la de adquisición de mascarillas. Ello porque tal es el objeto de la adquisición.

El apartado 2 dispone que los centros docentes públicos pagarán las facturas correspondientes a los proveedores conforme a lo previsto en el Decreto 149/2000, de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios (en adelante, Decreto 149/2000).

La adquisición del material por los centros se realizará dentro de los límites contemplados en el apartado 3 del artículo 10 del precitado Decreto 149/2000.



También debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 10 del Decreto 149/2000, es el Director del centro docente quien autoriza los gastos de acuerdo con el presupuesto aprobado y ordena los pagos.

Además, según el artículo 13, apartado 4, del propio Decreto, los originales de las facturas y demás comprobantes de gasto permanecerán en el propio centro, bajo la custodia de su Secretario o Administrador, y a disposición de los órganos de control, competentes en la materia.

En relación con el **artículo 9**, relativo a la gestión del material sanitario, se sugiere sustituir el término material sanitario por mascarillas en el título y en el contenido del artículo, en consonancia con el objeto real de las ayudas. Esta observación se hace extensiva al artículo 10.

En cuanto al apartado 2, se sugiere, por una parte, modificar el artículo distinguiendo las consecuencias de la pérdida negligente o destrucción del material por parte del alumno, en función de la edad del mismo. También deberá aclararse, por razones de seguridad jurídica, el alcance de la expresión *“no dará lugar, en ningún caso, a la reposición de dicho material”*, pues se desconoce hasta qué momento temporal se prolongaría tal efecto.

Por otra parte, en relación con el último inciso, urge aclarar si, como parece, se está imponiendo una suerte de sanción de carácter permanente, consistente en no recibir nuevo material, en caso de que el alumno incumpla -sin determinar en qué grado- las normas del centro educativo relativas al uso de las mascarillas entregadas. De ser así, se insta a revisar tal previsión.

Puede apuntarse, a tal efecto, que tanto la falta de reposición como la “inhabilitación” para recibir nuevo material bien pudiera sustituirse por la imposición de una medida disciplinaria acorde con la normativa del centro educativo, sin por ello privar al alumnado de recibir el material; todo ello, en atención a la finalidad perseguida con el programa objeto de la Orden proyectada.



De no modificarse este apartado del precepto en tal sentido, no podemos sino advertir que los términos en que el mismo se encuentra redactado adolecen de la concreción necesaria (“pérdida negligente”, “destrucción del material”, “incumplimiento de las normas”) para aplicar las consecuencias indicadas (no reposición del material e “inhabilitación”), resultando además incierto el concreto alcance de éstas últimas, aspectos que, en consecuencia, deberían ser objeto de la necesaria precisión.

En cuanto al **artículo 10**, se sugiere la incorporación de su contenido al del artículo 4, para dotar de mayor coherencia al Proyecto.

La **Disposición Final primera** realiza una habilitación normativa a favor del Director General de Educación Concertada Becas y Ayudas al Estudio.

Se trataría de una habilitación de carácter no normativo, para dictar las instrucciones precisas para la aplicación de la norma que, en principio, no merece objeción.

Conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, 22 de abril de 2013 o de 3 de abril de 2014, entre otros) que, en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”.

Se recomienda, por ello, prescindir del término “desarrollo”.

También se observa una errata en la redacción de esta Disposición que debe ser corregida (“diercción” debe sustituirse por “dirección”).

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.

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



CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud, para la gestión del programa de ayudas para la adquisición de material sanitario en centros docentes sostenidos con fondos públicos, una vez atendidas las consideraciones expuestas.

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

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

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

