

S.J.- 620/2021

INFC: 2021/746

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un **PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA POR LA QUE SE MODIFICAN DIVERSAS ÓRDENES POR LAS QUE SE APRUEBAN BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES, PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY 58/2003, DE 17 DE DICIEMBRE, GENERAL TRIBUTARIA.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - El 11 de octubre de 2021, tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía 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 acompañaba la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.

- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, emitida el 6 de octubre de 2021, por el Ilma. Sra. Directora General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 24 de septiembre de 2021, 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 Política Social) el 24 de septiembre de 2021, 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 24 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), según lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior) de 27 de septiembre de 2021.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 8 de octubre de 2021, 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 indica su título, la modificación de diversas órdenes por las que se aprueban bases reguladoras

de subvenciones, para su adaptación a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En concreto, se modifican las siguientes órdenes:

- La Orden 1157/2017, de 17 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras del Certamen de Coros Escolares de la Comunidad de Madrid.
- La Orden 3680/2015, de 1 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convoca el XXIII Certamen de Teatro Escolar de la Comunidad de Madrid.
- La Orden 447/2016, de 22 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convoca el I Concurso de Oratoria en Primaria de la Comunidad de Madrid.
- Y la Orden 991/2017, de 4 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras del Torneo Escolar de Debate de la Comunidad de Madrid.

La Parte Expositiva justifica que:

“Esta orden tiene por objeto llevar a cabo dos modificaciones. Con la primera de ellas se pretende concretar la forma en la que los interesados deberán presentar la documentación en las oficinas de Correos, de conformidad con el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse en las oficinas de Correos en la forma que reglamentariamente se establezca.

La segunda de las modificaciones tiene por objeto adaptar las bases reguladoras a lo establecido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en relación a la consulta de los datos tributarios. Los centros educativos concertados y privados que resulten beneficiarios de los premios que se conceden en las diferentes actividades culturales y artísticas que organiza la Comunidad de Madrid tienen que acreditar, con carácter previo a la propuesta de resolución y al reconocimiento de la obligación, estar al corriente de sus obligaciones tributarias, indicándose que este requisito se comprobará de oficio por la Administración, salvo que no se autorizase de manera expresa la consulta de datos, en cuyo caso el centro solicitante debería aportar el correspondiente certificado.

No obstante, el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria, exige la autorización expresa de la persona interesada para que sus datos tributarios puedan ser consultados por la Administración, quedando este tipo de datos fuera del régimen general previsto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual la Administración podrá consultar los datos de la persona interesada, salvo oposición, por lo que resulta necesaria la modificación de las indicadas órdenes”.

Se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que cuenta con cuatro artículos, uno por cada una de las Órdenes que modifica, y una Disposición Final.

El artículo 1 modifica el artículo 8.1 y 2 de la Orden 1157/2017, de 17 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras del Certamen de Coros Escolares de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2 modifica el artículo 8.1 y 2 de la Orden 3680/2015, de 1 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convoca el XXIII Certamen de Teatro Escolar de la Comunidad de Madrid.

El artículo 3 modifica el artículo 8.1 y 2 de la Orden 447/2016, de 22 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convoca el I Concurso de Oratoria en Primaria de la Comunidad de Madrid.

Y el artículo 4 modifica el artículo 7.1 y 2 de la Orden 991/2017, de 4 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras del Torneo Escolar de Debate de la Comunidad de Madrid.

La Disposición Final se refiere a la entrada en vigor de la norma.

Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.

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

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

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

En este punto debe recordarse que la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su artículo 2 establece como fines del sistema educativo español la educación en la responsabilidad individual y en el mérito y esfuerzo personal, así como la adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos y artísticos. Para ello, se considera fundamental el reconocer el esfuerzo y el mérito de los alumnos que se han distinguido en sus estudios, en la convicción de que ello constituirá un estímulo para el esfuerzo y un aliciente para que los escolares prosigan sus estudios.

En consecuencia, la materia afectada por el Proyecto gira en la órbita de las atribuciones reconocidas a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de conformidad con el 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 (en adelante Decreto 288/2019), en relación con el Decreto 42/2021, de 19 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 el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Concretamente, a través de la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza se realiza la gestión e impulso de las convocatorias de ayudas económicas y premios a alumnos, centros docentes y a profesionales para acciones o programas vinculados a la educación.

En atención a las finalidades cuya consecución se pretenden, y se manifiestan en la Parte Expositiva del Proyecto, y del texto articulado del mismo ha de afirmarse que se encuentran en íntima conexión con la competencia autonómica antes referida, y se reconducen al ámbito material de actuación de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, a través de la Dirección General indicada.

Tercera. - Naturaleza y régimen jurídico.

La articulación jurídica de la regulación de la modificación de determinados aspectos de las Ordenes citadas 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, Universidades, Ciencia y Portavocía estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

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

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

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

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129.4, relativo a los principios de buena regulación, dispone: “Las *habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo.*

La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

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

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

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

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

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “en la esfera de sus atribuciones” así como la potestad de “dictar circulares e instrucciones”, pero solo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para

materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983–.

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

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

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

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

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

En consecuencia, al amparo de la habilitación contenida en el precepto transcrito puede afirmarse la competencia del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía 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 ya citado Decreto 288/2019, de 12 de noviembre.

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.

Sin embargo, procede hacer ciertas consideraciones de interés, a la vista de que estamos en presencia de unos premios educativos.

La creación de premios forma parte de la denominada “*actividad administrativa de fomento*”. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1997 dicha actividad se viene definiendo como “*la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen en alguna medida necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos*”.

Con los premios, en definitiva, se trata precisamente de estimular a los particulares a realizar actividades que se estiman de utilidad pública y distinguir a aquellos que mejor se hayan empeñado en tales actividades.

Los premios se vienen clasificando tradicionalmente en premio-subvención (tiene un contenido económico relevante y está sujeto a la normativa de subvenciones), premio-honorífico (carece de contenido económico y persigue el enaltecimiento del interesado por haber realizado alguna conducta que redunde en beneficio de la comunidad) y premio-jurídico (además de un contenido honorífico o económico otorga algún otro derecho o el establecimiento de una determinada relación jurídica).

Para delimitar el régimen jurídico aplicable a los premios que nos ocupan es preciso traer a colación el artículo 4, letra a), de la LGS, que excluye de su ámbito de aplicación los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario. En el presente caso, sin embargo, se exige la previa solicitud del beneficiario.

Por su parte, la Disposición Adicional Décima de la LGS dispone que: *“reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable”*. No obstante, no se ha dictado normativa de desarrollo en la materia.

Por tanto, al tratarse de un premio con posible dotación económica, en el que se requiere la previa solicitud del interesado, han de sujetarse al menos parcialmente a la LGS, en aquello que sea compatible con su naturaleza y configuración.

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 de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la 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.

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 no se ha efectuado tal consulta tal como parece justificar la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN) en los siguientes términos:

“Los cambios a introducir no tienen un impacto significativo en la actividad económica, ni por el perfil de los posibles beneficiarios, de índole eminentemente educativo y con un radio de acción bastante acotado o limitado, ni por su cuantía. Ninguna de las modificaciones planteadas cambia esta realidad”.

El informe de la Secretaría General Técnica complementa la justificación indicando que: *“El presente proyecto de orden no debe someterse al trámite de consulta pública previa previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, del Gobierno por tratarse de una orden cuyo objeto es modificar aspectos puntuales de las bases reguladoras ya existentes. Por tanto, los cambios a introducir no tienen la trascendencia, ni la entidad suficiente que justifique la evacuación de este trámite”*.

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, pues según se desprende tanto de la MAIN, como del informe de la Secretaría General Técnica, no existe interés legítimo de los posibles beneficiarios, sino más bien una expectativa de derecho, por lo que no concurre uno de los presupuestos requeridos para que resulte exigible dicho trámite de audiencia e información pública.

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.

Se opta por una Memoria Abreviada por entender que concurren los presupuestos establecidos en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo al no derivarse impactos apreciables en los ámbitos de aplicación de esta norma.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 288/2019 y, concretamente, a través de la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza (artículo 14 del citado Decreto).

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.

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 quinquis la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

Por otra parte, consta el informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la

discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se ha solicitado nuevo informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, que ha sido emitido favorablemente con fecha 27 de septiembre de 2021.

No obstante, deberá incorporarse al expediente administrativo la Orden 157/2021, de 27 de enero, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se aprueba el plan estratégico de subvenciones para premios, certámenes, concursos y torneos correspondientes a los cursos 2020-2021, 2021-2022 y 2022-2023 gestionadas por la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, en respuesta a la previsión establecida por el artículo 4 bis de la LSCM.

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 (artículo 33 EACM), de conformidad con las Instrucciones adoptadas por el meritado Acuerdo de 5 de marzo de 2019).

De acuerdo con la Directriz 7, el nombre indica explícitamente que se trata de una norma modificativa, pero no cita el título completo de las disposiciones

modificadas, ni tampoco especifica ni siquiera genéricamente el contenido de una de las modificaciones.

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; así como 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, de acuerdo con la Directriz 58, al tratarse de una modificación múltiple, se han utilizado unidades de división distintas para cada una de las disposiciones modificadas y se ha destinado un artículo a cada una de ellas. Cada uno de los cuatro artículos cita el título completo de la norma que se modifica.

Los artículos primero, segundo y tercero acometen de forma idéntica la modificación de la Orden 1157/2017, de 17 de abril, de la Orden 3680/2015, de 1 de diciembre y de la Orden 447/2016, de 22 de febrero respectivamente, dividiéndose a su vez cada uno de ellos en dos apartados: el primero modifica el artículo 8.1, relativo a las "*solicitudes*", y el segundo modifica el artículo 8.2, referido a la "*documentación*".

El artículo cuarto acomete la modificación de la Orden 991/2017, de 4 de abril, y se divide en dos apartados: el primero modifica el artículo 7.1, relativo las "*Solicitud*", y el segundo modifica el artículo 7.2, referido a la "*documentación*".

El proyecto de orden se completa con una Disposición Final única en la que se determina la entrada en vigor de la misma.

Como ya se ha indicado, el apartado uno de los tres primeros artículos modifica el artículo 8.1 de las bases respectivas, incluyendo la posibilidad de realizar la inscripción y presentación de solicitudes en las oficinas de correos.

Justifica la MAIN que se modifica este precepto tras constatarse la necesidad de establecer reglamentariamente la forma de realizar la inscripción y presentación de solicitudes en las oficinas de correos, de modo que los centros educativos siempre se relacionen con la Administración a través de medios electrónicos, tal y como estipula el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el segundo apartado se da una nueva redacción al artículo 8.2, estableciendo que será necesario el consentimiento expreso del centro o persona interesada manifestado en el formulario de solicitud, para la consulta por parte de la Comunidad de Madrid a través de medios electrónicos del certificado de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Se justifica en la MAIN que:

“Por otra parte, es preciso adecuar las bases reguladoras con el ordenamiento jurídico vigente; en concreto, con la exigencia de autorizar expresamente la consulta de los datos tributarios del interesado por parte de la Administración, ya que el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria, exige autorización expresa de la persona interesada para que sus datos tributarios puedan ser consultados por la Administración.

De esta manera, la consulta de los datos tributarios por parte de la Administración queda fuera del régimen general previsto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual la Administración podrá consultar los

datos de la persona interesada, salvo oposición; y requerirá, en adelante, la autorización expresa de la persona interesada”.

En el artículo cuatro se acomete la modificación de la Orden 991/2017, de 4 de abril en idénticos términos, si bien en este caso se modifica el artículo 7 apartados 1 y 2 de las bases.

Ninguna objeción cabe formular a las modificaciones propuestas.

Finalmente, la **Disposición Final única** 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 de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico

en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

Fdo.: Alicia Pérez Yuste

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