

S.J.- 490/2023

INFC. - 2023/1672

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, relativa al **PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS CORRESPONDIENTES AL CERTAMEN DE TEATRO ESCOLAR 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 5 de septiembre de 2023, tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de citada Consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 1 de septiembre de 2023, por el Ilmo. Sr. Director General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 16 de agosto de 2023, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, de 14 de agosto de 2023.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 10 de agosto de 2023, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), 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 Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 11 de agosto de 2023.

-Informe de la Directora General de Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 11 de agosto de 2023.

- Orden 1025/2023, de 28 de marzo, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se aprueba el Plan Estratégico de la Viceconsejería de Política Educativa de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades para los ejercicios 2023, 2024 y 2025.

-Informe de la Delegada de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 9 de agosto de 2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 28 de agosto de 2023, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su artículo primero, aprobar las bases reguladoras del Certamen de Teatro Escolar de la Comunidad de Madrid.

Añade el citado precepto que el certamen pretende incentivar la actividad teatral y favorecer la constitución de agrupaciones de teatro en los centros educativos, con el fin de estimular la interacción social y abordar la cultura artística. Asimismo, el certamen tiene como principal objetivo desarrollar la dimensión estética y las capacidades del alumnado, fomentando la integración del individuo en el grupo.

La Parte Expositiva justifica que:

“La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala en su parte expositiva que para garantizar una formación adecuada es necesario proporcionar una formación integral que se centre en el desarrollo de las competencias y que incorpore, por una parte, en su justa medida componentes formativos asociados a la comunicación, a la formación artística, a las humanidades, a las ciencias y la tecnología y a la actividad física y, por otra, en la medida en que avanza la escolaridad, proporcione la formación básica imprescindible para seguir formándose.

El Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Primaria, determina entre sus objetivos el de utilizar diferentes representaciones y expresiones artísticas e incluye una referencia expresa al teatro como medio para la interacción social. Asimismo, el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria, establece que para abordar la cultura artístico-expresiva contemporánea podrían emplearse técnicas expresivas concretas (como la improvisación, la mímica o la pantomima), así como el teatro. Del mismo modo, el Decreto 64/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato, hace referencia, en el artículo 6, a la modalidad de Artes, la cual se organiza en dos vías, siendo una de ellas Música y Artes Escénicas.

Siguiendo estas directrices, la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades impulsa el desarrollo de actividades extraescolares que tienen que ver con la dimensión estética, la mejora de las competencias básicas, el desarrollo de las capacidades del alumnado, la integración del individuo en el grupo y la relación más estrecha del entorno familiar con el propio centro. El teatro escolar es una de las actividades que mejor cumple estos objetivos, pues favorece la lectura y la comprensión de textos literarios, mejora la expresión oral y permite la colaboración del alumnado, profesorado y familias en la consecución de objetivos comunes.

Por otra parte, la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades ha tenido como uno de sus ejes de actuación el aprendizaje temprano de la lengua inglesa y su consolidación en las distintas etapas escolares, fundamentalmente a través del desarrollo del Programa Bilingüe español-inglés de la Comunidad de Madrid. El Certamen de Teatro Escolar de la Comunidad de Madrid ha estado estrechamente relacionado con este programa desde su implantación, en el año 2004, al instaurarse la modalidad de teatro en inglés con características diferenciadas de las de la modalidad en castellano. Los montajes teatrales en este idioma han permitido avanzar en la mejora de las competencias orales y en el nivel de uso del inglés, a la vez que han resultado ser un complemento muy eficaz a los contenidos impartidos en el aula.

En el año 2006, la entonces Consejería de Educación y Juventud extendió su compromiso de mejora cualitativa de las lenguas extranjeras a los idiomas francés y alemán. A tal fin, estableció el Programa de Secciones Lingüísticas en Francés y en Alemán en institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid. Actualmente, se ha consolidado el Programa de Secciones Lingüísticas en Lengua Francesa/Alemana, habiéndose generalizado el francés como segunda lengua extranjera en la práctica totalidad de los institutos madrileños e impartándose la lengua alemana en un número significativo de centros escolares.

Como consecuencia de la consolidación de los programas citados anteriormente, y teniendo presentes los beneficios que la actividad teatral aporta al aprendizaje y afianzamiento de los idiomas, el Certamen de Teatro Escolar incluyó estos dos idiomas, junto con el inglés, por lo que en la convocatoria del curso 2017-2018 la modalidad teatro en Inglés pasó a llamarse Teatro en Lengua Extranjera.

Por otro lado, el reconocimiento a las diferencias individuales del alumnado caracteriza a una sociedad plural y constituye un valor positivo en términos educativos. Las capacidades, habilidades, fortalezas, ritmos, intereses de aprendizaje, cultura, edad y competencia curricular, así como otras circunstancias sociales o personales del alumnado, constituyen una realidad educativa única que debe ser analizada y atendida desde el respeto y la comprensión de las diferencias. En este sentido, la Consejería

de Educación, Ciencia y Universidades busca dar una respuesta equitativa y ajustada a las diferencias individuales del alumnado y, para ello, se requiere contemplar distintos escenarios de aprendizaje.

Uno de los principios generales de atención educativa a las diferencias individuales del alumnado debe atender a un equilibrio en la respuesta educativa que proporcione un amplio abanico de actuaciones, diferentes escenarios de experiencias y opciones de aprendizaje, tal y como se establece en el Título preliminar del Decreto 23/2023, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid.

Mediante la Orden 1025/2023, de 28 de marzo, se aprueba el plan estratégico de la Viceconsejería de Política Educativa de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades para los ejercicios 2023, 2024 y 2025, en los que se incluye este Certamen de Teatro Escolar.

En la actualidad, el Certamen de Teatro Escolar ha cumplido su trigésima edición y se convoca atendiendo a la Orden 3680/2015, de 1 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras del Certamen de Teatro Escolar de la Comunidad de Madrid, modificada posteriormente por la Orden 1185/2016, de 15 de abril, del Consejero de Educación, Juventud y Deporte, por la Orden 384/2017, de 13 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, y por la Orden 3273/2021, de 3 de noviembre, de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía. Las múltiples modificaciones de las bases reguladoras que se han realizado a lo largo de estos años conducen a una necesidad imperante de aprobar unas nuevas bases reguladoras para una mayor claridad lo que permite, a su vez, incluir alguna modificación como la incorporación de la modalidad de teatro inclusivo cuya convocatoria, hasta la fecha, se diferenciaba de la de teatro escolar al tratarse de unos premios sin dotación económica, lo que supone la creación de un certamen que aúna un mayor número de centros implicados”.

Se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que consta de un total de 18 artículos, una disposición adicional y una disposición final.

Por error, tanto en la MAIN como en el informe de la Secretaría General Técnica se indica que el proyecto normativo consta de veinte artículos.

Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.

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

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

La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), señala en su parte expositiva que para garantizar una formación adecuada es necesario proporcionar una formación integral que se centre en el desarrollo de las competencias y que incorpore, por una parte, en su justa medida componentes formativos asociados a la comunicación, a la formación artística, a las humanidades, a las ciencias y la tecnología y a la actividad física y, por otra, en la medida en que avanza la escolaridad, proporcione la formación básica imprescindible para seguir formándose. En concreto, el artículo 17 de la LOE establece que uno de los objetivos de la educación primaria es *“utilizar diferentes representaciones y expresiones artísticas e iniciarse en la construcción de propuestas visuales y audiovisuales”*; el artículo 23 establece que uno de los objetivos de la educación secundaria obligatoria es *“apreciar la creación artística y comprender el lenguaje de las distintas manifestaciones artísticas, utilizando diversos medios de expresión y representación”*; y el artículo 33 señala como uno de los objetivos del bachillerato *“desarrollar la sensibilidad artística y literaria, así como el criterio estético, como fuentes de formación y enriquecimiento cultural”*.

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

Por su parte, el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, incluye en el artículo 7 como uno de sus objetivos, el apreciar la creación artística y comprender el lenguaje de las distintas manifestaciones artísticas, utilizando diversos medios de expresión y representación.

Y el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato, hace referencia, en el artículo 6, a la modalidad de Artes, la cual se organiza en dos vías, siendo una de ellas Música y Artes Escénicas.

En el marco de dicha normativa, en la Comunidad de Madrid se han aprobado:

- El Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria, el cual recoge entre sus objetivos el de utilizar diferentes representaciones y expresiones artísticas (artículo 5) e incluye una referencia expresa al teatro como medio para la interacción social.

- El Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria, señala en su artículo 13 como uno de los objetivos de la ESO, apreciar la creación artística y comprender el lenguaje de las distintas manifestaciones artísticas, utilizando diversos medios de expresión y representación, indicando que para abordar la cultura artístico-expresiva contemporánea podrían emplearse técnicas expresivas concretas (como la improvisación, la mímica o la pantomima), así como el teatro.

- Y el Decreto 64/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato, hace referencia, en el artículo 6, a la modalidad de Artes, la cual se organiza en dos vías, siendo una de ellas Música y Artes Escénicas.

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

establecido por el artículo 4 del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid

De acuerdo con el artículo 5 del citado Decreto 38/2023, corresponden a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades las competencias que actualmente ostenta la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, con excepción de las competencias de Vicepresidencia, de coordinación de la acción del Gobierno y de Portavocía.

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en artículo 4.1.1º d) del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, le corresponde a la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza las competencias en materia de coordinación y el desarrollo de concursos, certámenes y otras actividades dirigidos al alumnado que contribuyan a complementar y desarrollar el currículo, así como la gestión de convocatorias de ayudas económicas y premios a alumnos, centros educativos y docentes y a profesionales para el desarrollo de acciones o programas vinculados al ámbito educativo.

Tercera. - Naturaleza y régimen jurídico.

La articulación jurídica del Proyecto para la aprobación de las bases reguladoras pretende realizarse por medio de Orden.

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

“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que

la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades 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, Ciencia y Universidades - para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de julio de 1999, señala que los Ministros (y lo mismo puede extrapolarse a los Consejeros) *“pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre 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, Ciencia y Universidades para dictar la Orden, de conformidad con el artículo 6.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

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

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

No obstante, procede hacer ciertas consideraciones de interés, a la vista de que estamos en presencia de un Certamen de Teatro Escolar.

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 –que se caracterizan por su contenido económico- es imprescindible hacer dos matizaciones:

En primer lugar, el artículo 4, letra a), de la LGS excluye de su ámbito de aplicación los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario.

En el presente caso, los beneficiarios son las agrupaciones teatrales de los centros escolares que son los que presentan la solicitud, y, en consecuencia, entendemos no sería aplicable la exclusión prevista en el citado artículo 4, letra a) de la LGS.

De otro lado, debe traerse a colación la Disposición Adicional Décima de la LGS, en cuanto 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”*.

De ello se coligen varias ideas relevantes: así, que los premios –sobre todo los que ostentan un contenido económico relevante- han de sujetarse, al menos parcialmente, a la LGS, en aquello que sea compatible con su naturaleza y configuración.

En segundo lugar, debe advertirse que la Disposición transcrita genera cierta indefinición en orden al régimen jurídico aplicable -máxime si consideramos que no se ha dictado normativa de desarrollo en la materia prevista en la señalada Disposición Adicional-.

Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, el artículo 1.3 de la norma establece que *“Este Decreto no será de aplicación al supuesto previsto en el artículo 4.5.c). 1º de la Ley 2/1995, de 8 de marzo,*

de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Asimismo, quedan fuera de su ámbito de aplicación las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas". Por lo tanto, sus disposiciones no resultan de aplicación a la tramitación del Proyecto que venimos analizando.

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

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

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

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

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

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de

disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

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

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

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

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

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando 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 propio artículo 60 de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar y de la

ciudadanía, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

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

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

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

En este procedimiento, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, en el proyecto Orden de bases reguladoras no se ha realizado el trámite de consulta pública previa dado que se trata de una norma reguladora de unas bases para establecer el certamen de teatro escolar de la Comunidad de Madrid, sin que tenga un impacto significativo en la actividad económica, dado que se trata de un certamen destinado a un número reducido de centros, ni impone obligaciones relevantes a sus destinatarios, puesto que su participación en el certamen de Teatro Escolar se realiza con carácter voluntario.

Por otra parte, se prescinde del trámite de audiencia ya que se trata de un proyecto normativo que no afecta a los derechos e intereses legítimos de las personas.

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.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, no puede apreciarse que la regulación que aborda el Proyecto examinado afecte a los intereses legítimos de los ciudadanos por cuanto, hasta el momento del otorgamiento del premio, únicamente existirían meras expectativas.

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

La Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 4.1.1º d) del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

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.

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

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

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

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

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

Quinta. - Análisis del articulado.

Desde el punto de vista formal, las normas reguladoras de las bases de las subvenciones que nos ocupan, se insertan tras la parte expositiva de la Orden proyectada, dividiéndose en dieciocho preceptos, una disposición adicional y una disposición final.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo

aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa(...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Como cuestión de técnica normativa y en atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar se denomina “Proyecto de Orden”.

La Parte Expositiva del Proyecto carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma, indicar su objeto, finalidad y antecedentes e incluir las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

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

Se sugiere incorporar la referencia a los Reales Decretos 157/2022, 217/2022 y 243/2022.

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

En cuanto a la Parte Dispositiva, desde el punto de vista material, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras del proyecto examinado se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, al contenido mínimo que para las bases reguladoras señalan el artículo 17.3 de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2 del Decreto 222/1998.

No obstante, ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

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

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

El apartado 2 responde a la exigencia del artículo 2.1.e) del Decreto 222/1998, siendo el procedimiento de concesión el de concurrencia competitiva.

El **artículo 3** establece los destinatarios, señalando que podrán participar los centros escolares públicos, privados y privados concertados de la Comunidad de Madrid, que impartan Educación Primaria, Secundaria o que escolaricen alumnado que requiera medidas educativas específicas.

Puesto que el proyecto abarca todas las etapas educativas, debería incluirse la referencia a los centros que imparten bachillerato.

El **artículo 4** “requisitos”, responde a la exigencia del artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998 en la medida que establece los requisitos que deben reunir los beneficiarios; si bien, debe completarse con el período durante el cual deberán mantenerse los requisitos y forma de acreditarlos.

El **artículo 5** “Modalidades de participación” incluye como novedad la modalidad C, teatro inclusivo.

En relación con este punto, la parte expositiva del proyecto señala:

“Por otro lado, el reconocimiento a las diferencias individuales del alumnado caracteriza a una sociedad plural y constituye un valor positivo en términos educativos. Las capacidades, habilidades, fortalezas, ritmos, intereses de aprendizaje, cultura, edad y competencia curricular, así como otras circunstancias sociales o personales del alumnado, constituyen una realidad educativa única que debe ser analizada y atendida desde el respeto y la comprensión de las diferencias. En este sentido, la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades busca dar una respuesta equitativa y ajustada a las diferencias individuales del alumnado y, para ello, se requiere contemplar distintos escenarios de aprendizaje.

Uno de los principios generales de atención educativa a las diferencias individuales del alumnado debe atender a un equilibrio en la respuesta educativa que proporcione un amplio abanico de actuaciones, diferentes escenarios de experiencias y opciones de aprendizaje, tal y como se establece en el Título preliminar del Decreto 23/2023, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid”.

Por otro lado, el precepto examinado establece que cada modalidad podrá contar con varias categorías de participación para cada etapa educativa, y, a su vez, cada categoría podrá constar de varias opciones, según lo que se establezca en la respectiva convocatoria.

La subvención se configura tradicionalmente como una de las medidas que utiliza la Administración Pública para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general; así, el concepto comprende toda clase de procedimientos dirigidos a la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de exenciones y desgravaciones fiscales, ya un desembolso inmediato de dinero público destinado a dicha función de fomento o promoción.

En este sentido, si bien el establecimiento de las subvenciones se inscribe, en principio, en el ámbito de la potestad discrecional de la Administración (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de 3 de mayo de 1993), una vez que la subvención ha sido anunciada y regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la regla, de tal manera que su atribución concreta escapa al puro voluntarismo de la Administración.

Pues bien, junto a la normativa general en materia de subvenciones y ayudas públicas, ha de estarse a lo concretamente dispuesto en las bases reguladoras de cada convocatoria. Dichas bases son las que limitan la discrecionalidad de la Administración concedente, de tal manera que, desde su aprobación, tanto los solicitantes, como el propio órgano convocante, quedan sometidos a las mismas. En su virtud, la concesión de las subvenciones deberá realizarse aplicando las bases reguladoras de manera objetiva, con la finalidad de garantizar el principio de seguridad jurídica y de no frustrar las expectativas jurídicas y económicas que nacen desde que se publica la convocatoria, y que son amparadas por el Ordenamiento Jurídico.

Las bases reguladoras tiene consideración de normas de carácter reglamentario, la cuales tienen la función de regir en todas las convocatorias que tengan por objeto dichas subvenciones, en este caso, el otorgamiento de los premios del Certamen de Teatro Escolar en la Comunidad de Madrid, es decir, tienen un claro carácter normativo y vocación de permanencia.

A la vista de lo anterior y en aras a obtener la máxima seguridad jurídica, entendemos que es en las bases reguladoras donde deben fijarse las categorías de participación (y, en su caso, las opciones) para cada etapa educativa en cada una de las modalidades.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 6** “Convocatoria” responde a la exigencia contenida en el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998.

El **artículo 7**, relativo a la financiación del certamen, responde a la exigencia del artículo 2.1.b) del Decreto 222/1998.

En él se establece que el crédito asignado a los premios tendrá una cuantía mínima de 19.000 euros, indicando que al menos el 60% de este importe se distribuirá entre el primer, segundo y tercer premio de cada modalidad, categoría y, en su caso, las opciones que pueda determinar la correspondiente convocatoria, y el resto se destinará a otros premios y menciones.

Debe indicarse el crédito presupuestario concreto al que se imputará el gasto.

Este artículo debe ponerse en relación con el artículo 5 ya examinado y con el artículo 13, relativo a los “*Premios y menciones. Cuantía y forma de pago*”, en el que tampoco queda claro el número y cuantía de los premios que se conceden, ya que se remite a la correspondiente convocatoria.

Reiteramos que las bases reguladoras deben contener tanto las categorías de participación (y, en su caso, las opciones) para cada etapa educativa en cada una de las modalidades, como los premios que correspondan a cada una de ellas, sin que quepa una remisión a la convocatoria.

El **artículo 8** “Solicitudes, documentación y plazo de presentación” responde a la exigencia contenida en el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998, ajustándose a la regulación sobre tramitación electrónica contenida en los artículos 14.2, 16.4.a) 28.3, 43 y concordantes de la Ley 39/2015.

Se han incorporado, además, las observaciones realizadas por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

Igualmente se ajusta a la previsión contenida en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria, el cual 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.

Respecto a la subsanación de la solicitud, responde a las previsiones contenidas en los artículos 68 y 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el apartado 3 se contempla el plazo de presentación, indicando que será el que se determine en la convocatoria no pudiendo ser inferior a 10 días, lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 17.3 b) de la LGS.

Debe fijarse en las bases reguladoras un plazo de presentación de solicitudes concreto, pudiendo iniciarse el cómputo de dicho plazo a partir del día siguiente a la fecha en la que se publique la convocatoria en forma de extracto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid o, en su caso, a partir de la fecha que indique la convocatoria.

La presente Consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 9** “Criterios de Valoración” responde a las exigencias del artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998, estableciendo los criterios objetivos de baremación de los montajes teatrales, valorando la interpretación, puesta en escena, dramaturgia y técnica.

El precepto citado establece que las bases reguladoras de las subvenciones y ayudas públicas contendrán, los criterios de evaluación de las solicitudes, de concesión de las subvenciones y de determinación de la cuantía de las mismas.

Exige igualmente que los criterios de concesión, se establecerán ordenados de mayor a menor importancia para fundamentar la concesión. Cuando la forma de concesión de las ayudas sea el concurso, los criterios se establecerán, además, debidamente ponderados.

Pues bien, en el precepto citado, se plasman los criterios y la puntuación máxima que se dará por cada uno de ellos, pero no su ponderación. Esta falta de ponderación puede tender a una cierta discrecionalidad del órgano otorgante; por lo que se recomienda, en aras al principio de seguridad jurídica, su reformulación o justificación, de tal forma que se garantice una plena objetividad del sistema de valoración de los montajes teatrales.

Por otro lado, se incluyen las particularidades relativas a la modalidad C y a la opción de Teatro clásico del Siglo de Oro (Modalidad B). Se sugiere incorporar alguna especificidad en relación a la modalidad A, teatro en lengua extranjera.

En el apartado “puesta en escena” deberá justificarse por qué se incluyen y valoran aspectos distintos (espacio escénico, vestuario, espacio sonoro) en la opción de Teatro clásico del Siglo de Oro (Modalidad B).

El **artículo 10** relativo a las representaciones, establece que las representaciones pueden celebrarse en el propio centro o en el lugar que este, o el propio órgano instructor, determine, y contempla la posibilidad de que, a la vista de la puntuación obtenida, el órgano instructor pueda solicitar una segunda representación de las actuaciones mejor valoradas.

No se formula ninguna consideración.

El **artículo 11** relativo a la instrucción del procedimiento, responde a la exigencia prevista en el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998 al fijar el órgano instructor del expediente

El **artículo 12** “Jurado del certamen” responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998 al regular la composición del órgano colegiado de evaluación.

En el último párrafo se establece que las decisiones del jurado (que en todo caso deberán estar fundamentadas) serán inapelables.

No obstante, conviene recordar que el fallo del jurado podría ser recurrido a través de la impugnación de la resolución del órgano concedente. Siempre podrá ponerse en cuestión la actuación del jurado dentro de los límites que la jurisprudencia viene denominando discrecionalidad técnica.

La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2018 se pronuncia pormenorizadamente sobre la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos colegiados de calificación en los siguientes términos.

“Y el debido análisis de lo suscitado aconseja recordar, con carácter previo, la jurisprudencia sobre el significado y ámbito que ha de reconocerse a la llamada doctrina de la discrecionalidad técnica, y sobre las posibilidades que ofrece el control jurisdiccional frente a los actos de calificación especializada en los que se proyecta dicha doctrina, en especial en lo referente al nivel de motivación que les es exigible.

Esa jurisprudencia, procedente de este Tribunal Supremo (TS) y del Tribunal Constitucional (TC), está caracterizada por el permanente esfuerzo de ampliar al máximo y perfeccionar el control jurisdiccional previsto constitucionalmente frente a toda actuación administrativa (artículo 106.1 CE), y que, como ya dijimos en nuestra sentencia de 16 de diciembre de 2014 (recurso de casación 3157/2013) está contenida, entre otras, en la sentencia de 17 de octubre de 2012, casación 3930/2010 y en la más reciente de 4 de junio de 2014, casación núm. 2103/2013 .

En esta sentencia de 16 de diciembre de 2014 dijimos lo siguiente:

<<QUINTO.-... Y sus líneas maestras e hitos evolutivos se pueden resumir en lo que sigue:

1.- La legitimidad de lo que doctrinalmente se conoce como discrecionalidad técnica fue objeto de reconocimiento por la STC 39/1983, de 16 de mayo, que justificó y explicó su alcance respecto al control jurisdiccional con esta declaración:

“Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados. Así ocurre en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad, (...)”.

2.- La jurisprudencia inicial de esta Sala, desde el mismo momento del reconocimiento de esa discrecionalidad técnica, ya se preocupó en señalar unos límites para la misma, que vinieron a consistir en la aplicación también a ella de las técnicas de control que significan los elementos reglados, los hechos determinantes y los principios generales del derecho. Así lo hizo la STS de 5 de octubre de 1989, que se expresa así:

" Los órganos administrativos a quienes corresponde la valoración de las pruebas de acceso a la función pública gozan de un cierto margen de discrecionalidad en la apreciación de las pruebas, que incluso merece la calificación de técnica no revisable jurisdiccionalmente en lo que se refiere a los juicios que la Administración emita acerca de la apreciación de los méritos aportados o ejercicios realizados, pero ello no excluye el que los Tribunales puedan controlar la concurrencia de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho , entre los que, en estos casos, cobran especial interés los de mérito y capacidad expresamente señalados al efecto por el artículo 103 CE ".

3.- La evolución jurisprudencial posterior, en aras de perfeccionar el control jurisdiccional y definir los espacios donde este control puede operar con normalidad, completó y aclaró esos límites inicialmente enunciados mediante la distinción, dentro de la actuación de valoración técnica, entre el "núcleo material de la decisión" y sus "aledaños".

El primero estaría representado por el estricto dictamen o juicio de valor técnico, y los segundos (los aledaños) comprenderían, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades.

Esas actividades preparatorias o instrumentales serían las encaminadas a delimitar la materia que vaya a ser objeto de ese juicio técnico, a fijar los criterios de calificación que vayan a ser utilizados y a aplicar individualizadamente dichos criterios a cada uno de los elementos materiales que constituyan el objeto de la valoración; esto es, serían los pasos que resultan necesarios para llegar a la estimación cualitativa finalmente contenida en el estricto juicio técnico.

Y esas pautas jurídicas estarían encarnadas por el derecho a la igualdad de condiciones que asiste a todos los aspirantes, por la necesidad de que el criterio de calificación responda a los principios de mérito y capacidad y por el obligado cumplimiento también del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

La anterior distinción está presente en la STC 215/1991, de 14 de noviembre, como también en numerosas sentencias de esta Sala (entre otras, en las SsTS de 28 de enero de 1992, recurso 1726/1990; de 11 de diciembre de 1995 recurso 13272/1991; 15 de enero de 1996, recurso 7895/1991; y 1 de julio de 1996, recurso 7904/1990).

4.- Un punto más en esa línea evolutiva de la jurisprudencia lo representa la necesidad de motivar el juicio técnico.

Como ya se ha puesto de manifiesto, uno de los aledaños de ese juicio técnico está representado por la obligación de cumplir el mandato constitucional (artículo 9.3 CE) de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, en el criterio de este Tribunal Supremo, ese cumplimiento conlleva la necesidad de motivar el juicio cuando así sea solicitado por algún aspirante o cuando sea objeto de impugnación.

Así se expresa STS de 10 de mayo de 2007, recurso 545/2002: "(...) Tiene razón el recurso de casación en que la sentencia de instancia no enjuició correctamente la cuestión de fondo que le fue suscitada y en la infracción del artículo 24 de la Constitución que con ese argumento se denuncia.

La doctrina de la discrecionalidad técnica con que la Sala de Zaragoza justifica principalmente su pronunciamiento no ha sido correctamente aplicada; y no lo ha sido porque, en relación a la actuación administrativa para la que se ha hecho esa aplicación, no se ha observado el límite constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE).

Como es bien sabido, dicha discrecionalidad técnica significa, por un lado, respetar las valoraciones de esa índole que hayan sido realizadas por los órganos cualificados por la posesión del correspondiente saber especializado y, por otro, admitir el margen de polémica o discrepancia que sobre determinadas cuestiones venga siendo tolerado en el concreto sector de conocimientos técnicos de que se trate.

Pero una cosa es el núcleo del juicio técnico sobre el que opera esa clase de discrecionalidad y otra diferente la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico. Esto último queda fuera del ámbito propio del llamado juicio de discrecionalidad técnica, ya que, ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate”.

5.- La fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada.

Y a este respecto se ha declarado que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

Son exponente de este último criterio jurisprudencial los pronunciamientos de este Tribunal Supremo sobre nombramientos de altos cargos jurisdiccionales (STS de 27 de noviembre de 2007, recurso 407/2006), sobre concursos de personal docente universitario (STS de 19 de mayo de 2008, recurso 4049/2004), sobre convocatorias del Consejo General del Poder Judicial para puestos en sus órganos técnicos (STS de 10 de octubre de 2007, recurso 337/2004); o sobre procesos selectivos en las distintas Administraciones Públicas (STS de 18 de diciembre de 2013, casación 3760/2012).

SEXTO.- La doctrina jurisprudencial que acaba de recordarse debe ser completada con estas otras consideraciones que continúan.

I.- La primera es que, en el control jurisdiccional en la materia de que se viene hablando, el tribunal de justicia debe respetar siempre el margen de discrepancia que suele reconocerse como inevitable y legítimo en la mayoría de los sectores del saber especializado; y, en consecuencia, no puede convertirse en árbitro que dirima o decida la preferencia entre lo que sean divergencias u opiniones técnicas enfrentadas entre peritos o expertos del específico sector de conocimientos de que se trate cuando estas no rebasen los límites de ese ineludible y respetable margen de apreciación que acaba de indicarse.

Así debe ser por estas razones: (i) un órgano jurisdiccional carece de conocimientos específicos para emitir un definitivo dictamen, desde una evaluación puramente técnica, que dirima lo que sean meras diferencias de criterio exteriorizadas por los expertos; (ii) la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadoros impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico; y (iii) el principio de igualdad que rige en el acceso a las funciones públicas (artículos 14 y 23.2 CE) reclama que los criterios técnicos que decidan la selección de los aspirantes sean idénticos para todos ellos.

II.- La segunda consideración es complemento o consecuencia de la anterior, y está referida a las exigencias que debe cumplir la prueba pericial que resulta necesaria para demostrar ese inequívoco y patente error técnico que permitiría revisar el dictamen del órgano calificador.

Estas exigencias lo que apuntan es que tal pericia no puede limitarse a revelar una simple opinión técnica diferente, sino que tiene que incorporar elementos que permitan al tribunal de justicia formar con total seguridad su convicción sobre esa clase de error de que se viene hablando; y para ello será necesario lo siguiente: (a) que la pericia propuesta identifique de manera precisa y clara los concretos puntos de desacuerdo técnico que advierte en el dictamen del órgano calificador; y (b) que señale fuentes técnicas de reconocido prestigio en la materia de que se trate que, respecto de esos concretos puntos, hayan puesto de manifiesto que son mayoritariamente valorados en el ámbito científico como expresivos de un evidente e inequívoco”.

El **artículo 13** “*Premios y menciones. Cuantía y forma de pago*” responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998.

En este artículo se establecen los premios y menciones que se concederán de acuerdo con los criterios de valoración y en función de las modalidades de participación definidas, lo que, como ya hemos señalado, exigiría una mayor concreción tanto de los criterios de valoración como de las modalidades de participación y cuantía de los premios, sin que pueda quedar su especificación a la correspondiente convocatoria, pues ello sería contrario a lo dispuesto en el

artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998. Hay que señalar que la convocatoria es un acto administrativo que debe limitarse a aplicar los criterios previamente establecidos en las bases.

La presente Consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 14** “Compatibilidad de los premios” se ajusta a la exigencia contenida en el artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998.

El **artículo 15** “Resolución de la convocatoria” responde a las previsiones del artículo 25 de la LGS.

En cuanto al plazo máximo de resolución se establece que será de nueve meses, lo que no es acorde con el artículo 25.4 de la LGS en el que se dispone que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo mayor o así venga previsto en la normativa de la Unión Europea.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Si es correcta la previsión de que el plazo máximo es para resolver y notificar, de acuerdo con el artículo 21.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

En cuanto al cómputo del plazo, el artículo 25.4 de la LGS establece que el plazo de resolución se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una posterior.

No se indican los efectos de la falta de resolución en plazo, exigencia prevista en el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998.

El **artículo 16** “Obligaciones del beneficiario y régimen de control”, responde a las previsiones del artículo 2.1 k) y o) del Decreto 222/1998 y cita correctamente la normativa aplicable.

El **artículo 17** sobre “Certificación” establece que la dirección general con competencias en acreditación del profesorado reconocerá créditos de especial dedicación al profesorado funcionario que actúe como director en el Certamen de Teatro Escolar, siempre y cuando se haya representado el montaje dentro del certamen.

El **artículo 18** aclara que la participación en la respectiva convocatoria supone la aceptación de todas las condiciones que se establezcan en la orden de convocatoria y en estas bases reguladoras.

La **Disposición Adicional única** responde a la regulación contenida en la normativa de protección de datos de carácter personal.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Delegada de Protección de Datos de 9 de agosto de 2023.

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.

Finalmente, puesto que el Certamen de Teatro Escolar ha cumplido su trigésima edición y se convoca atendiendo a la Orden 3680/2015, de 1 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras del Certamen de Teatro Escolar de la Comunidad de Madrid, debería incluirse una Disposición Derogatoria en la que se establezca que queda derogada la citada Orden 3680/2015.

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

CONCLUSIÓN

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

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefa Adjunta del Servicio Jurídico

en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades

Alicia Pérez Yuste

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