

Dictamen n°: **487/18**  
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **15.11.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de noviembre de 2018, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento del Programa Accede, Sistema de Préstamo de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 25 de octubre de 2018 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, con carácter urgente, firmada por el consejero de Educación e Investigación, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 476/18, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de quince días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2018.

**SEGUNDO.-** Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva y se concreta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tiene por objeto desarrollar reglamentariamente la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 7/2017). De esta manera el texto pretende concretar el modelo de financiación pública del libro de texto y material curricular que se desarrolla mediante la creación de un banco de libros en cada centro escolar y la puesta en marcha del sistema de préstamo (Programa Accede), encomendando su supervisión y gestión a las comisiones de gestión del programa que ha de crearse en cada centro escolar, instaurándose además una Comisión, integrada por representantes de los distintos sectores afectados por la norma proyectada y presidida por el consejero competente en materia de Educación para el seguimiento y evaluación del sistema de préstamo de libros de texto y material curricular.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva comprensiva de un artículo único por el que se aprueba el reglamento que se incorpora a continuación y una parte final integrada por una disposición derogatoria única, una disposición final primera que contiene una habilitación al consejero competente en materia de Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del reglamento y la disposición final segunda que establece la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de la

Comunidad de Madrid. El reglamento se divide en cinco capítulos en los que se incorporan 22 artículos, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I que recoge las disposiciones generales, comprende cinco artículos:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma y el ámbito de aplicación...

Artículo 2.- Se refiere a los beneficiarios.

Artículo 3.- Contempla la definición de los libros de texto y el material curricular.

Artículo 4.- Viene referido a los libros de texto y el material curricular de elaboración propia.

Artículo 5.- Se refiere a las características de los libros de texto y el material curricular de elaboración propia.

El capítulo II aborda la regulación del funcionamiento y la financiación del Programa Accede y se divide en 10 artículos con el contenido siguiente:

Artículo 6.- Regula la participación en el Programa Accede.

Artículo 7.- Se refiere a la renovación de los libros de texto y material curricular.

Artículo 8.- Contempla el funcionamiento del programa en los centros educativos.

Artículo 9.- Regula la financiación del sistema.

Artículo 10.- Se refiere a otros gastos de los centros docentes.

Artículo 11.- Contempla la figura del coordinador del Programa Accede en los centros docentes.

Artículo 12.- Regula la adquisición de libros de texto por los centros públicos docentes.

Artículo 13.- Viene referido a la adquisición de los libros de texto por los centros privados concertados.

Artículo 14.- Contempla el informe anual que deben elaborar los centros públicos docentes y los privados concertados.

Artículo 15.- Regula el banco y registro de los libros de texto y del material curricular.

El capítulo III se refiere en sus dos artículos a los derechos y deberes de los usuarios, con la siguiente distribución:

Artículo 16.- Se refiere a los derechos de los usuarios.

Artículo 17.- Fija los deberes de los participantes en el Programa Accede.

El capítulo IV aborda la regulación de la Comisión de Gestión con la siguiente sistemática:

Artículo 18.- Establece el régimen de creación y composición de la Comisión de Gestión.

Artículo 19.- Contempla las funciones de la Comisión de Gestión.

El capítulo V regula la Comisión de Seguimiento en tres artículos con el contenido siguiente:

Artículo 20.- Referido a los miembros y composición de la Comisión de Seguimiento.

Artículo 21.- Se refiere al régimen jurídico de la Comisión de Seguimiento.

Artículo 22.-Regula las funciones de la citada comisión.

La norma se completa con cinco anexos. El primero contiene el modelo de adhesión del alumno al Programa Accede; el anexo II establece el modelo de adhesión de los centros privados concertados al citado programa; el anexo III contempla el modelo de justificación de la gestión del programa por los centros concertados; el anexo IV contiene el modelo de renuncia al programa y el anexo V establece el modelo de entrega y devolución de libros.

**TERCERO.-** Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Proyecto de decreto con los correspondientes anexos (Documento 1 del expediente).

2.- Última Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 19 de octubre de 2018 por el director general de Becas y Ayudas al Estudio (Documento 2 del expediente).

3.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la declaración de tramitación urgente del procedimiento para la aprobación del proyecto adoptada por el Consejo de Gobierno en su sesión del día 21 de noviembre de 2017 (Documento 3 del expediente).

4.- Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor en relación con la falta de impacto del proyecto en la familia, la infancia y la adolescencia (Documento 4 del expediente).

5.- Informe de 10 de enero de 2018 de la Dirección General de la Mujer, en el que se indica que se prevé un impacto positivo de la norma propuesta al contemplar como alumno en situación de desventaja socioeconómica para acceder al programa a aquellos alumnos que tengan la condición de víctima de violencia de género (Documento 5 del expediente).

6.- Informe sobre el análisis y valoración de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género firmado el 4 de enero de 2018 por el director general de Servicios Sociales e Integración Social (Documento 6 del expediente).

7.- Informes de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de la Consejería de Sanidad, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y de la Consejería de Educación e Investigación con observaciones al texto proyectado, así como informes sin observaciones del resto de consejerías de la Comunidad de Madrid (Bloque de documentos 7 a 15 del expediente).

8.- Informes de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, el primero, firmado el 1 de febrero de 2018 por el subdirector general de Calidad de los Servicios y Gobierno Abierto y el segundo, suscrito el 15 de junio de 2018 por la directora general de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano (Documento 16 del expediente).

9.- Informes de 1 de junio de 2018 y de 19 de octubre de 2018 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación (Documento 17 del expediente).

10.- Memorias económicas del proyecto, la primera de 19 de junio de 2018 firmada por el director general de Becas y Ayudas al Estudio y la segunda de 21 de junio 2018 suscrita por el director

general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación (Documento 18 del expediente).

11.- Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar en la reunión celebrada el 10 de abril de 2018 (Documento 19 del expediente).

12.- Voto particular formulado por los representantes de la FAPA Giner de los Ríos al dictamen del Consejo Escolar así como el formulado por los representantes de Comisiones Obreras y el formulado por el representante de FERE-titulares de centros concertados junto con el representante de FSIE-Organizaciones sindicales (Documento 20 del expediente).

13.-Informe de 11 de junio de 2018 del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación e Investigación, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, en el que se formulan observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial (Documento 21 del expediente).

14.- Pantallazo relativo a la incorporación del proyecto el 11 de octubre de 2018 al Sistema GUM (Garantía de la Unidad de Mercado) (Documento 22 del expediente).

15.- Resolución de 16 de marzo de 2018 del director general de Becas y Ayudas al Estudio por el que se somete el proyecto al trámite de audiencia e información pública (Documento 23 del expediente).

16.- Informe de 27 de febrero de 2018 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos en el que se concluye que *“no existe dotación presupuestaria suficiente para su implantación en las aplicaciones presupuestarias propuestas por la Consejería de Educación e Investigación, siendo necesario para su tramitación, que el órgano proponente identifique los créditos adecuados que dentro de su*

*sección presupuestaria puedan cubrir el déficit de financiación”,* observaciones formuladas al proyecto por la citada dirección general el 11 de junio y el 30 de julio de 2018 e informe favorable de 17 de octubre de 2018 de la misma dirección general que no certifica la existencia de crédito adecuado y suficiente al estar condicionado a las disponibilidades presupuestarias de las futuras leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.(Documento 24 del expediente).

17.- Textos de las memorias del Análisis de Impacto Normativo formuladas a lo largo de la tramitación del procedimiento, la primera de 26 de diciembre de 2017 (Documento 25 del expediente).

18.- Alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia e información pública por la Asociación Española de la Economía Digital, por la sociedad Amazon Eu SARL, por la Asociación Nacional de Editores de Libros y Material de Enseñanza, por la entidad TEKMAN BOOKS S.L y por un particular (Documento 26 del expediente).

19.- Certificado de 23 de octubre de 2018 del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (Documento 27 del expediente).

20.- Certificado sobre la autenticidad del expediente remitido a este órgano consultivo firmado por la subdirectora general de Régimen Jurídico de la Consejería de Educación e Investigación (Documento 28 del expediente).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes



## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3. c).de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Educación e Investigación, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta, como ya hemos dicho y analizaremos después más detenidamente, en ejecución de la ya citada Ley 7/2017, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

Cabe destacar que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que “*la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en*

*velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado entre otras ocasiones en el Dictamen 3/18, de 5 de abril, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC):

*“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.*

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento.

En este caso resulta que por Acuerdo de 21 de noviembre de 2017 del Consejo de Gobierno se declaró la tramitación urgente del procedimiento, lo que encontraba su justificación en el plazo conferido por las disposiciones finales del texto legal para el desarrollo reglamentario. No obstante diversas razones, fundamentalmente de índole presupuestaria, han impedido que dicho plazo sea cumplido, lo que no desvirtúa sin embargo la urgencia en la aprobación del proyecto para la efectiva implantación del sistema en el curso escolar

2019-2020 y para que durante el presente curso los alumnos puedan conocer y cumplir la obligación de conservar en buen estado los libros de texto que habrán de entregar en el curso siguiente si quieren beneficiarse del sistema de préstamo gratuito, tal y como se justifica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

**SEGUNDA.-** Sobre la habilitación legal y el título competencial.

La educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), que, siguiendo el mandato establecido en el artículo 27.1 de la Constitución Española, en su artículo 4.1 dispone que *“la enseñanza básica (...) es obligatoria y gratuita para todas las personas”*, siendo la enseñanza básica la que se imparte en educación primaria y en educación secundaria obligatoria (artículo 3.3 de la LOE). También la Formación Profesional Básica se configura en el artículo 3.10 de la LOE como de oferta obligatoria y de carácter gratuito. Además el artículo 88.2 de la LOE dispone que *“las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito”*.

En virtud del mandato constitucional recogido por el legislador estatal orientado a la consecución de una educación básica plenamente gratuita, las distintas comunidades autónomas han aprobado diversa normativa con la finalidad de avanzar en el objetivo señalado de hacer posible la gratuidad de los libros de texto. Así, sin

ánimo de ser exhaustivos, podemos citar Ley 2/2018, de 26 de marzo, de Gratuidad de los Libros de Texto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 5/2018, de 19 de octubre, de gratuidad de los libros de texto y material curricular en la Comunidad Autónoma de La Rioja; el Decreto 20/2018, de 10 de abril, que regula la concesión directa de ayudas consistentes en el uso de libros de texto por el alumnado de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria y de comedor escolar para el alumnado de segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria, matriculados en centros sostenidos con fondos públicos de Castilla-La Mancha; la Orden 1535/2018, de 12 de septiembre, por la que se establece el modelo y el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares para su implantación y desarrollo en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Autónoma de Aragón o la Orden 150/2017, de 3 de marzo, por la que se crea el Banco de libros texto de Castilla y León y se establece el Programa de gratuidad de libros de texto "RELEO PLUS" y las bases reguladoras de las ayudas en él incluidas.

Por lo que atañe a la Comunidad de Madrid, esta aprobó la citada Ley 7/2017, en virtud de su competencia en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo. La referida ley fue posteriormente modificada por Ley 10/2017, de 31 de octubre, para superar ciertas inconsistencias del texto inicial *“que dificultan su interpretación y que pudieran repercutir de manera significativa en el objetivo último de la Ley que no es otro que el de garantizar el acceso gratuito a todos los alumnos de educación obligatoria a los recursos educativos necesarios para su formación”*, según señala el preámbulo de la ley modificativa.

En la Ley se define un modelo de financiación pública del libro de texto y material curricular que se ha de desarrollar mediante la creación de un banco de libros en cada centro escolar y la puesta en marcha de un sistema de préstamo en el que la propiedad de los libros corresponde a la Administración educativa. La adhesión al sistema que se establece se configura como voluntario y su gestión corresponde a los centros docentes.

La disposición final primera de la Ley 7/2017 habilitó al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones fueran necesarias para su desarrollo y aplicación. Por lo tanto además de la competencia que tiene reconocida genérica y originariamente por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”, la competencia específica para el desarrollo reglamentario de la Ley 7/2017 viene concretada en la disposición final primera de la citada ley.

No obstante se ha de observar que la citada disposición de la Ley 7/2017 dispuso que la normativa de desarrollo debía dictarse en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley (lo que tuvo lugar el 12 de julio de 2017) y además introdujo en su disposición adicional segunda un calendario de implantación según el cual el sistema de préstamo comenzaría a funcionar “*de forma efectiva en el*

*curso 2018-2019 en todo el ámbito de aplicación de la Ley delimitado en su artículo primero*". Resulta claro que tales premisas temporales no han sido cumplidas.

Ahora bien el hecho de que la potestad reglamentaria se ejerza fuera del plazo legalmente establecido no implica que el desarrollo tardío afecte a la validez de la disposición que pretende aprobarse.

En este sentido es doctrina consolidada del Consejo de Estado (por ejemplo, en el Dictamen de 28 de junio de 2001) que el plazo "*no trata de salvaguardar una situación jurídica sometida a limitación temporal condicionante de su vigencia, sino simplemente de provocar la urgente regulación de la misma*". No habiendo sido posible dar cumplimiento al mandato legal dentro de tal término, "*es indudable que sigue viva la facultad de hacerlo fuera de él, en uso de la potestad que confiere al Gobierno el artículo 97 de la Constitución*". Señala el Consejo de Estado que, "*a diferencia de lo que ocurre con las cláusulas de habilitación al Gobierno para promulgar disposiciones con fuerza de ley, contenidas en las Leyes de Bases, las cláusulas o disposiciones que las leyes contienen para facultar al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria en un plazo determinado no constituyen verdaderas cláusulas de caducidad, y el ejercicio extemporáneo de dicha potestad no puede determinar, ni determina, la invalidez de la norma reglamentaria que constituye su objeto. En todo caso, la potestad reglamentaria es una potestad general que el ordenamiento constitucional reconoce al Gobierno para el desarrollo de las leyes, por lo que podría ser ejercida aun sin necesidad de que estableciera una habilitación expresa. De ahí que el ejercicio fuera del plazo previsto carezca de trascendencia a la hora de apreciar la validez de la norma reglamentaria en cuestión*" y añade que "*el ejercicio extemporáneo respecto del plazo fijado por el legislador afecta al cumplimiento del referido objetivo de política normativa pero no a la validez de la regulación que se introduzca*".

En el mismo sentido se ha pronunciado a la jurisprudencia. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 abril de 2018 (recurso 4267/2016) que al analizar un supuesto de inactividad reglamentaria con incumplimiento de la obligación de desarrollo normativo expresamente establecida en una disposición legal señala que *“el plazo es así imperativo, aunque no puede considerarse esencial a los efectos de provocar un vicio invalidante de un reglamento tardío”*.

Además se ha de indicar que en este caso por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid se adoptó el acuerdo de tramitación urgente del procedimiento, y resulta del expediente que cuando aparecieron obstáculos en orden a la aprobación del proyecto (fundamentalmente de índole presupuestaria) se adoptaron ciertas medidas para paliar, aunque solo fuera en parte, los efectos de un incumplimiento tardío, como fue la modificación de la Orden 9726/2012, de 24 de agosto, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se establece el procedimiento de gestión del programa de préstamo de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenidos con fondos públicos, lo que se llevó a cabo por Orden 1426/2018, de 18 de abril, en la que se produjo una ampliación del colectivo de beneficiarios del programa de préstamo (si bien el ámbito subjetivo de aplicación de la Orden es más limitado que el establecido en la Ley 7/2017), con un incremento del crédito presupuestario destinado a garantizar la gratuidad de los libros de texto y material curricular y didáctico *“a los alumnos de los niveles de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica escolarizados en centros docentes sostenidos con fondos públicos en situación de desventaja socioeconómica, así como los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de Educación Especial”*.

**TERCERA.-** Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la LPAC así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) 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, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento



no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existía ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, cuando se inició la tramitación del proyecto, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018, que sin embargo no contempla la norma proyectada. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno y el artículo 2.1 4º del Real Decreto 931/2017, lo que aparece cumplimentado en las memorias que obran en el expediente, en las que se indica que la falta de inclusión viene motivada por la fecha de aprobación del Plan Anual Normativo, el 25 de abril de 2017 como ya hemos indicado, anterior a la fecha de aprobación de la Ley 7/2017, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 11 de julio de 2017.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento, se ha prescindido del trámite sin que aparezca ninguna referencia al mismo ni la correspondiente justificación de su

omisión en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo como exige el citado artículo 26.2 de la Ley del Gobierno. No obstante sí se recoge la referencia a la tramitación urgente del procedimiento acordada por el Consejo de Gobierno el 21 de noviembre de 2017, lo que puede explicar que se prescindiera del trámite de consulta pública de acuerdo con el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno en relación con el artículo 27.2 de la misma ley, si bien deberá incluirse la justificación en la Memoria.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la Consejería de Educación e Investigación en virtud de las competencias establecidas en el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Por otro lado el órgano directivo competente es la Dirección General de Becas y Ayudas al Estudio, en virtud de lo establecido en el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería (artículo 8).

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora cuatro memorias firmadas por el director general de Becas y Ayudas al Estudio elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites del procedimiento. En el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid se alude a una quinta Memoria que no ha sido incorporada a la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora. Sin perjuicio de recordar que los expedientes deben remitirse completos, tal y como exige el artículo 19.1 del ROFCJA, cabe considerar que en este procedimiento la Memoria del Análisis de Impacto Normativo

responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 19 de octubre de 2018, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta con identificación de los fines y objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida y la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC (artículo 2.1 a) del Real Decreto 931/2017). También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, con referencia a las principales novedades introducidas por la norma proyectada así como su adecuación al orden de distribución de competencias. No obstante se observa la falta de inclusión de un listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor del decreto, habiéndose optado en su lugar por acudir a una fórmula genérica de derogación, lo que no resulta conforme con lo establecido en el artículo 2.1 b) del Real Decreto 931/2017.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico en los tres sectores especialmente afectados por la norma: las familias de la comunidad educativa, los centros educativos y el sector del libro. Asimismo contiene un análisis de los efectos sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad así como sobre el posible efecto de la norma sobre las pequeñas y medianas empresas del sector (artículo 2.1 d) del Real Decreto 931/2017).

Desde el punto de vista presupuestario la Memoria analiza el impacto de la implantación y consolidación del Programa Accede distinguiendo el coste para la adquisición de material didáctico, un porcentaje anual del 10% para la adquisición fuera de los supuestos en los que no proceda la renovación, el importe de los complementos de coordinadores en función del número del alumnado del centro y la ayuda externa para la gestión del programa. Como anexo a la Memoria figura el cálculo de los costes del programa para un periodo de cuatro años (2019-2023), estimándose en 53.032.413,12 euros el coste correspondiente al ejercicio presupuestario 2019, que es el año previsto para el inicio del Programa regulado en la norma proyectada.

Por otro lado, tal y como señala el artículo 2.1 e) del Real Decreto 931/2017, en la Memoria se presta una especial atención a la detección y medición de las cargas administrativas que la norma proyectada va a implicar para la comunidad educativa (familias y centros de enseñanza) y para los establecimientos comerciales dedicados a la venta de libros.

También incluye la Memoria la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Figura igualmente incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento 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 y 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.

Asimismo la Memoria contempla la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Además se advierte que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.1 i) del Real Decreto 931/2017..Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno.se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

4.- 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.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración

Social. No obstante llama la atención que en el informe de la Dirección General de la Familia y el Menor se aluda a que el proyecto carece de impacto en el ámbito de sus competencias, cuando resulta indudable que la gratuidad de los libros de texto que se desarrolla en la norma proyectada ha de suponer un impacto sobre las familias.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2018, se han emitido distintos informes por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía Empleo y Hacienda. El primero fechado el 27 de febrero de 2018 concluía que no existía dotación presupuestaria suficiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018 para hacer frente a la financiación del Programa Accede en el referido año. En dos informes posteriores la citada Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos formuló diversas observaciones a la norma proyectada lo que motivó diversos cambios tanto en el texto de la norma como en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Finalmente el 17 de octubre de 2018 la referida dirección general informó favorablemente la norma proyectada si bien condicionó la certificación de la existencia de crédito adecuado y suficiente a las futuras disponibilidades presupuestarias.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se emitió el 11 de junio de 2018 el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación e Investigación con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid exponiendo diversas observaciones al proyecto, algunas de

carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 19 de octubre de 2018.

De igual modo, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, dictamen que se aprobó con fecha 10 de abril de 2017 y al que formularon voto particular los consejeros representantes de Comisiones Obreras y el representante de FERE-titulares de centros concertados junto con el representante de FSIE-Organizaciones sindicales.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado informes con observaciones al texto por las secretarías generales técnicas de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de la Consejería de Sanidad, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y de la Consejería de Educación e Investigación, que en parte han sido acogidas en el texto, tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

También se ha emitido informe por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en base a lo dispuesto en el 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, que establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por la citada Dirección General, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (Criterio 12) así como los

modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (Criterio 14).

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, constando en el expediente un primer informe de 1 de junio de 2018 y otro actualizado tras el informe de los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid firmado el 19 de octubre de 2018.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Según la Memoria se publicó en el portal de la transparencia de la Comunidad de Madrid una resolución de 16 de marzo de 2018 del director general de Becas y Ayudas al Estudio, que consta incorporada al expediente, por la que se sometía el proyecto de decreto al trámite de audiencia por un plazo reducido de 7 días hábiles dada la tramitación urgente del procedimiento..

Se han incorporado al procedimiento las alegaciones formuladas dentro del trámite conferido al efecto por la Asociación Española de la Economía Digital, por la sociedad Amazon Eu SARL, por la Asociación Nacional de Editores de Libros y Material de Enseñanza, por la



entidad TEKMAN BOOKS S.L y por un particular, a las que se ha dado cumplida contestación en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

En cuanto a la potestativa audiencia a las organizaciones o asociaciones que representan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la norma, dicho trámite puede considerarse completado porque, como ya hemos dicho, se ha solicitado y obtenido el informe del Consejo Escolar, y según venimos recordando con reiteración (entre otros, dictámenes 121 y 132/17, de 23 de marzo), a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en dicho órgano están representados los sectores generalmente implicados en el ámbito educativo a los que pudiera afectar la norma proyectada.

7.- Por último, según señala la Memoria del Análisis de Impacto Normativa y se acredita en el documento nº22 del expediente remitido, el proyecto de decreto se ha incorporado el 11 de octubre de 2018 al sistema de cooperación interadministrativa para el intercambio de información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

**CUARTA.-** Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, sin

perjuicio de algunas observaciones de técnica jurídica que se realizaran en consideración aparte, entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). En efecto la parte expositiva recoge el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación y las competencias en cuyo ejercicio se dicta. También contiene la referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129 de la LPAC y el detalle de los antecedentes si bien se echa en falta una referencia a la Orden 976/2012, de 24 de agosto (modificada por Orden 1426/2018, de 18 de abril), que como antes señalamos ha pretendido cumplir (aunque solo haya sido en parte) el mandato contenido en la Ley 7/2017 para el curso escolar 2018-2019.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva del decreto aprobatorio ha sufrido una notable depuración al haberse acogido las observaciones formuladas por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos y la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y haberse suprimido en consecuencia las disposiciones relativas al calendario de implantación del programa y el régimen transitorio inicialmente previsto.

De esta manera la parte dispositiva se integra por un artículo único aprobatorio del reglamento que se inserta a continuación; una cláusula genérica de derogación normativa que se incluye en la disposición derogatoria única; una habilitación normativa al consejero competente en materia de Educación para dictar las disposiciones necesarias de desarrollo, lo que resulta conforme con lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus

atribuciones (disposición final primera) y finalmente la disposición de entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (disposición final segunda).

Por lo que se refiere al reglamento, como ya expusimos, se divide en cinco capítulos, respondiendo el primero de ellos a disposiciones generales que se desarrollan en cinco artículos.

El artículo 1 responde al contenido propio de una disposición de carácter general, cual es, fijar el objeto de la norma y su ámbito de aplicación en consonancia con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 7/2017, precepto que delimita el ámbito de aplicación de la ley constreñido a los alumnos que cursen las enseñanzas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica en todos los centros sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Madrid, incluyendo los alumnos escolarizados en centros de educación especial también sostenidos con fondos públicos. El artículo 1 de la norma proyectada responde al ámbito de aplicación legal que acabamos de mencionar, si bien añade en su párrafo tercero una referencia para su inclusión en el ámbito de aplicación de la norma a los alumnos con necesidades educativas especiales que entendemos resulta redundante con el párrafo primero del mismo artículo que ya menciona como incluidos en su ámbito a los alumnos de Educación Especial.

En relación con el artículo 2 “*Beneficiarios*” coincidimos con otros órganos preinformantes en el sentido de que el citado precepto en realidad no regula lo que su denominación sugiere sino la voluntariedad de la participación en el programa, en consonancia con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 7/2017, estableciendo la forma en que dicha participación voluntaria puede hacerse efectiva, lo que el citado precepto de la ley remite al desarrollo reglamentario, por

lo que se sugiere que el artículo adopte una titulación que responda de manera más clara a su contenido.

Se observa por otro lado que ni este artículo ni ningún otro de la norma proyectada establece un plazo para que se manifiesta la voluntad de participar en el sistema, cuando resulta claro que el citado artículo 6 remite al desarrollo reglamentario la determinación no solo de la forma sino también del plazo, lo que por tanto debería acometerse en el proyecto que dictaminamos evitando la necesidad del dictado de una norma posterior de igual rango o bien que se establezca por el orden del consejero en virtud de la habilitación que se contempla en la norma, cuando es claro que el legislador ha querido que forma y plazos se regulen en el reglamento que ha de aprobar el Consejo de Gobierno.

El artículo 3 del proyecto contempla la definición de los libros de texto y material curricular reproduciendo el artículo 3 de la Ley 7/2017, de una manera en algunas ocasiones no literal o con matices, de forma que lo que consigue es generar confusión sin aportar ningún desarrollo del precepto legal que de por sí es suficientemente esclarecedor de los conceptos de libro de texto y material curricular, por lo que se recomienda su supresión del proyecto, abreviando de esta manera la norma y contribuyendo a la claridad de la misma.

En el artículo 3 de la Ley 7/2017 se contempla la inclusión en el ámbito de aplicación del texto legal del material curricular de elaboración propia por los centros docentes, lo que encuentra su desarrollo en los artículos 4 y 5 de la norma proyectada. El primero de esos artículos viene a concretar la facultad de los centros docentes de optar por ese tipo de material, lo que encuentra encaje en la autonomía pedagógica de los centros, y al mismo tiempo delimita el concepto al incluir en el mismo *“los diseñados por los equipos de profesores y profesoras o por otros profesionales de la enseñanza*

*vinculados al centro, en soporte impreso, audiovisual o digital, para el desarrollo curricular completo de áreas, materias, módulos o ámbitos*” así como que *“deberán perseguir la consecución de los objetivos previstos en el proyecto educativo, la concreción curricular y la programación del aula”*. Ninguna objeción jurídica cabe realizar al artículo que comentamos, sin perjuicio de destacar la incorrección que supone la utilización conjunta en dicho artículo del masculino y femenino (*“equipos de profesores y profesoras”*). En efecto, como hemos tenido de ocasión de señalar en anteriores dictámenes ( así nuestro Dictamen 399/18, de 13 de septiembre) la Real Academia Española, cuyos criterios deben seguirse en la redacción de los textos legales (Directriz 102 del Acuerdo de 2005), sostiene que ese tipo de desdoblamientos (masculino y femenino) son artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico, se fundan en razones extralingüísticas y van contra el principio de economía del lenguaje, siendo adecuado el uso genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos, ya que la mención explícita del femenino solo se justifica cuando la oposición de sexos es relevante en el contexto, lo que no ocurre en el proyecto que nos ocupa. Esta misma consideración es trasladable a otros artículos del proyecto como el artículo 6 (*“alumnos y alumnas”*) o el artículo 7.3 (*“alumno o alumna”*)

Se observa que el artículo 5 del proyecto lleva por título el de *“características de los libros de texto y material curricular de elaboración propia”* si bien su contenido viene referido a los derechos de autor sobre los citados materiales educativos que nada tiene que ver con las características de los mismos por lo que se recomienda el cambio en la denominación del artículo para que refleje de manera clara su contenido.

Unas de las cuestiones que se ha planteado en el trámite de audiencia por alguno de los alegantes viene referida a la vulneración

de los derechos de propiedad intelectual al hilo de la previsión establecida en el artículo 5.3 del proyecto relativa a que los materiales de elaboración propia se explotarán como “*recursos educativos abiertos*”.

Como es sabido, la UNESCO, en el año 2002 se refirió a los citados recursos educativos abiertos como la provisión abierta de recursos educacionales mediados por las tecnologías de la información y las comunicaciones para consultas, uso y adaptación por una comunidad de usuarios con propósitos no comerciales.

Ahora bien, el hecho de que se esté ante un recurso educativo abierto no implica sin embargo que el autor se vea desposeído de sus derechos sobre la obra. Precisamente al hilo de proteger los derechos de autor que se pueden ver perjudicados cuando la obra se encuentra en un formato digital han surgido diversos marcos legales (*Creative Commons* es uno de ellos) en los que el autor retiene la titularidad de la obra pero consiente ciertos derechos sobre la misma, por medio de la licencia, como puede ser la distribución de la obra o la creación de obras derivadas, tal y como se establece en la norma proyectada.

Lo que hemos expresado a propósito de los derechos de explotación del autor sobre su obra tiene su reflejo en el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 abril, cuando señala que corresponde al autor el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y, en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, de modo que tales actos solo pueden ser realizados con la autorización del autor, salvo en los casos previstos en la propia Ley. Conforme a lo establecido en este precepto, y dadas las dudas que ha suscitado la norma en este punto, resulta razonable que se incluya en el apartado que comentamos la necesaria autorización del autor para los actos de explotación de la obra que se recogen en la

norma proyectada, sugerencia que ya fue formulada en el informe de los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid y que no ha encontrado adecuada respuesta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo en la que se dice no aceptar la citada observación al no precisar “*la conformidad de terceros*” el que los materiales de elaboración propia se exploten como recursos educativos abiertos.

El capítulo II contempla el funcionamiento y la financiación del Programa Accede, dedicando el primero de los artículos (artículo 6) a la regulación de la participación en dicho programa. En dicho precepto se establecen las características esenciales del programa que se instaure en la norma proyectada en línea con lo establecido en la norma legal que se desarrolla. Así, el mencionado artículo 6 configura el programa como voluntario (apartado 3), en consonancia con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 7/2017 y configurado como un sistema de préstamo de carácter gratuito para los alumnos (artículo 2 de la Ley 7/2017) que se obligan a devolver los libros y material curricular utilizados en el curso anterior distinguiéndose entre el curso en el que se implanta el programa (apartado 1) y los años posteriores una vez implantado el sistema (artículo 6.2 del proyecto).

No obstante, la disposición final segunda de la Ley 7/2017 remite al desarrollo reglamentario los supuestos exceptuados de la obligación legal de devolver la totalidad de los libros de texto y material curricular del curso anterior, indicando que se deben incluir necesariamente “*los alumnos matriculados en los cursos 1º y 2º de Primaria, los alumnos escolarizados en centros públicos de educación especial y los beneficiarios del sistema de préstamo de libros de texto y material curricular destinado a alumnos en situación de desventaja económica regulado por Orden 9726/2012, de 24 de agosto, de la Consejería de Educación y Empleo*”. Sin embargo se observa que en la norma proyectada no se incluye el último supuesto de excepción a la obligación impuesta legalmente de devolver los libros de texto y

material curricular del curso anterior, lo que constituye claramente una contravención de la norma legal que se pretende desarrollar pues la misma es taxativa a la hora de incluir a los beneficiarios del sistema de préstamo de libros de texto y material curricular destinado a alumnos en situación de desventaja económica dentro de las excepciones a la obligación. Por lo tanto deberá subsanarse la omisión apuntada tanto en el apartado 1 como en el apartado 2 del artículo 6.

Esta consideración es esencial.

Por otro lado el mencionado apartado 2 del artículo 6 deja al arbitrio de las comisiones de gestión de cada centro escolar el establecimiento de otras posibles excepciones a la obligación de devolver, sin establecer otro parámetro que el “*carácter extraordinario*” del supuesto, lo que en la práctica puede suponer una quiebra del sistema de devolución establecido si se deja al arbitrio de las citadas comisiones la determinación de los supuestos exceptuados, por lo que deberían establecerse claramente en la norma reglamentaria los criterios de exceptuación, lo que por otra parte constituye la voluntad del legislador que en la disposición final segunda remite al desarrollo reglamentario la determinación de los supuestos exceptuados.

Esta consideración es esencial.

Por lo demás en relación con este artículo 6 cabe reiterar lo que ya expresamos al comentar el artículo 2 de la norma en relación con la falta de determinación de los plazos o el concreto momento tanto para manifestar la voluntad de adhesión al programa (apartado 3) como para aportar el certificado emitido por el centro escolar de procedencia, cuando se trata de alumnos de nueva incorporación (apartado 4) o para la constitución de la fianza a la que se refiere el apartado 5, lo que redundará en claro perjuicio de la seguridad jurídica.



Por último y para completar el comentario al artículo 6 cabe señalar que aunque es admisible que la regulación de la fianza a la que se refiere el apartado 5 del precepto que comentamos se pueda hacer por orden del consejero competente al no constituir el núcleo esencial de la regulación que el legislador ha reservado a la competencia del Consejo de Gobierno, no podemos de dejar de recordar la seguridad que supone para el destinatario de la norma que la regulación se encuentre en una sola disposición y no dispersa en el ordenamiento jurídico como ocurriría con la aprobación de diversas órdenes sobre una materia.

El artículo 7 del proyecto responde al desarrollo de determinados aspectos de Ley 7/2017 contenidos esencialmente en los artículos 4 y 5 del texto legal.

Así en primer lugar se contempla a quién corresponde la propiedad de los libros de texto y del material curricular gestionado por el Programa Accede en consonancia con lo establecido en el citado artículo 5.º de la Ley 7/2017, si bien se sugiere que en el apartado 1 del referido artículo 7 se cite como propietaria a la Comunidad de Madrid y no a la consejería competente en materia de Educación, ya que en línea con lo establecido en el texto legal, la Administración educativa es la comunidad autónoma, que tiene personalidad jurídica única, conforme se establece en el artículo 3.4 de la LRJSP.

Conforme a lo establecido en el artículo 4.2 de la Ley 7/2017 el artículo 7.2 de la norma proyectada establece un periodo de cuatro cursos escolares durante el cual los libros de texto y material curricular no podrán ser sustituidos por otros, estableciendo ciertas excepciones que admite el texto legal “*en situaciones excepcionales debidamente justificadas*”. La primera excepción viene referida al material curricular en formato digital, cuyas licencias de acceso pueden renovarse anualmente, y a los supuestos contemplados en el

apartado 1 del artículo 6, si bien consideramos que debería especificarse cuáles son dichos supuestos, sin realizar la remisión o de manera más concreta, pues no parece que el supuesto previsto en la letra c) del citado artículo 6.1, incluido en la remisión y referido a “*los alumnos y alumnas repetidores o con asignaturas pendientes*”, pueda encontrar acomodo entre las excepciones.

Por razones de sistemática se sugiere que el apartado 3 del artículo 7 se incluya en el artículo 9 relativo a la financiación del sistema pues el citado precepto alude a una parte de la referida financiación, de manera que ese artículo 9 quedaría más completo evitándose las remisiones que siempre generan una peor comprensión de la norma. En todo caso la redacción del referido apartado resulta confusa, pues del mismo puede interpretarse que para que se establezca un porcentaje anual debe concurrir algunas de las circunstancias que se mencionan, si bien no parecer ser ese el espíritu de la norma pues de la Memoria que obra en el expediente se infiere que en el presupuesto estimado para cada año se incluye ese porcentaje, que para el curso 2019-2020 se establece en un 10%, y que esa cantidad se fija para cubrir las situaciones de carácter excepcional fuera de los supuestos ordinarios de renovación que son las que se mencionan en el referido apartado 3.

Por último debemos indicar que el apartado 5 del artículo 7 reproduce el contenido del artículo 4.5 de la Ley 7/2017, añadiendo que la decisión de alargar la vida útil de los recursos educativos corresponde a la comisión de gestión del centro escolar, lo que resulta conforme con las funciones que se atribuyen a dicho órgano en el artículo 19 del proyecto, si bien debería especificarse en el artículo 7.5 la forma de articularse esa función (acuerdo, informe...) en lugar de la formula imprecisa “ *a través de la Comisión de Gestión*” que se contiene en el precepto, lo que resulta trasladable al referido artículo 19.

El artículo 8 relativo al funcionamiento del sistema en los centros escolares es un precepto claramente prescindible en la forma en que aparece redactado toda vez que no supone ningún desarrollo de la Ley 7/2017, limitándose a reproducir el contenido de distintos preceptos del texto legal. Así el apartado 1 recoge lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 7/2017; el apartado 2 responde al contenido del artículo 4.2 del texto legal en relación con que la elección de los libros de texto corresponde a cada centro docente y el apartado 4 reproduce el contenido del artículo 5.3 de la Ley 7/2017, en lo que atañe al régimen de utilización y conservación de los libros de texto por el alumnado. La única novedad aparece contemplada en el apartado 3 del precepto, relativa al certificado que los centros escolares deben entregar a los alumnos al finalizar el curso escolar sobre la entrega de los libros en estado adecuado para su reutilización, que podría insertarse en el artículo 6 sin perjudicar la sistemática de la norma en el caso de que se decidiera eliminar el resto del artículo como hemos sugerido anteriormente.

El artículo 9 de la Ley 7/2017 regula la financiación y aplicación de las posibles diferencias entre las aportaciones de la Administración y el importe de los libros de texto y el material curricular. A tal fin establece que la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid incluirá en cada ejercicio presupuestario las partidas económicas necesarias para la financiación del sistema, de acuerdo con las fórmulas que reglamentariamente se establezcan (artículo 9.1). Además dispone en su apartado 2 que la Comunidad de Madrid determinará anualmente el importe mínimo a aportar en cada curso escolar que *“consistirá en una cantidad por alumno adherido al sistema de préstamo que se fijarán en razón de la etapa de enseñanza en que se haya de aplicar el sistema y de acuerdo con el coste medio real de los libros de uso más común”*.

Al desarrollo de tales previsiones se dedica el artículo 9.1 del proyecto respetando los términos legales si bien que con una remisión genérica a los apartados 2 y 3 del artículo 7 que resulta muy confusa pues en los mencionados apartados se regulan diversas cuestiones que no se alcanza a comprender en qué manera repercuten en el sistema de financiación que se establece. Por tanto deberá concretarse ese extremo lo que claramente redundará en beneficio de la seguridad jurídica. Además en correspondencia con lo establecido en el texto legal debería indicarse que la cuantía por alumno se fijará anualmente.

En los apartados 3 y 4 del referido artículo 9 del proyecto se contemplan dos funciones de las comisiones de gestión de los centros escolares relativas a la distribución del importe asignado y a la solicitud de ampliación de la dotación en el caso de que la misma resulta insuficiente, lo que constituye un desarrollo del artículo 8 de la Ley 7/2017 que remite al desarrollo reglamentario la determinación de las funciones de dichas comisiones, si bien se advierte que dichas funciones, que se antojan de gran importancia, no encuentran su reflejo en el artículo 19 del proyecto relativo precisamente a las funciones de las comisiones de gestión.

La financiación del sistema establecida en el artículo 9 se completa con otros dos gastos que se establece sean asumidos por los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid y que se contemplan en los artículos 10 y 11 de la norma proyectada. En el primero de esos artículos bajo la rúbrica “*otros gastos de los centros docentes*” se incluye como parte de la financiación las prestaciones de servicios para apoyo a la gestión del Programa Accede que pueden contratar tanto los centros públicos como los centros privados concertados, que consistirá en una cantidad fijada por orden del consejero competente en materia de Educación, si bien debería precisarse si la referida cantidad se determinará anualmente para

cada curso escolar o de una manera global para todo los años del programa para mayor seguridad jurídica. Por otro lado el artículo 11 regula otro de los aspectos del programa que va a ser objeto de financiación y es la figura del coordinador del Programa en los centros públicos, trasunto de la que actualmente se contempla en la Orden 976/2012, de 24 de agosto, y el personal de apoyo para la coordinación del programa en los centros privados concertados. En ambos supuestos se establece la retribución de sus funciones mediante un complemento cuyo importe también será fijado por orden, respecto a la que cabe realizar la misma observación manifestada anteriormente en relación con la indefinición en cuanto al carácter anual o no de la misma. Conviene destacar lo poco perfilada que aparece en el proyecto la figura del coordinador, dejándose en manos de las comisiones de gestión de los centros escolares la determinación de sus funciones, cuando estas tienen asignadas en la norma proyectada tan amplias funciones de gestión del Programa, según el mandato legal, que dejan poco margen de actuación a esa figura.

A la adquisición de los libros de texto se dedican los artículos 12 y 13 del proyecto referidos respectivamente a los centros públicos docentes y a los centros privados concertados.

Por lo que se refiere a los centros públicos, el sistema establecido parte de una transferencia de fondos, en función de la dotación presupuestaria asignada al centro escolar para el curso correspondiente, por parte de la Comunidad de Madrid canalizada a través de las direcciones de área territoriales (artículo 12.1). Los centros públicos se obligan a adquirir los libros de texto a través de contratos derivados *“del Acuerdo Marco que formalice la consejería competente en materia de educación”*. El precepto es muy poco explícito a la hora de referirse al mencionado Acuerdo Marco del que se dan más detalles en la parte expositiva de la norma, por lo que

convendría precisar algo más en la parte dispositiva que es la que tiene carácter normativo.

El que la adquisición de los libros de texto se lleve a cabo directamente por los centros públicos docentes, en virtud de la fórmula que hemos expuesto, encuentra su fundamento en la autonomía de gestión reconocida a dichos centros en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, desarrollada por el Decreto 149/2000, de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios y que tiene su reflejo en la Ley 7/2017 que establece entre sus principios inspiradores reforzar la autonomía de los centros docentes (artículo 2). El artículo 5 del texto legal remite al desarrollo reglamentario el procedimiento para la adquisición de los libros, finalidad a la que responde el artículo que venimos comentando.

Por otro lado para salvar el impedimento que supone lo establecido en el artículo 221.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP/2017), según el cual solo podrán celebrarse contratos basados en un acuerdo marco entre las empresas y los órganos de contratación que hayan sido originariamente partes en el mismo, se ha previsto en el apartado 2 del artículo 12, la desconcentración de las competencias, que corresponden actualmente al consejero de Educación e Investigación como órgano de contratación, que realiza el Consejo de Gobierno a través de la norma proyectada, en los directores de los centros docentes públicos, lo que encuentra apoyo legal en el artículo 61.2 de la LCSP/2017 relativo a la delegación y desconcentración de competencias y facultades en materia contractual en relación con el artículo 8.2 de la LRJSP.

En otro orden de cosas, en el inciso final del artículo 12.2 se establece una remisión a la Ley 10/2007, de 22 de junio, para disponer que los suministradores de los libros de texto deberán cumplir los requisitos establecidos en el texto legal. Dicho inciso ha suscitado alegaciones en el trámite de audiencia pues es cierto, como se aduce, que la mencionada ley no establece en puridad dichos requisitos, por lo que debería incluirse una mención a los concretos preceptos del texto legal a los que se está aludiendo con la remisión, teniendo en cuenta que conforme a la Directriz 67 del Acuerdo de 2005 *“la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta”*.

Como hemos adelantado el artículo 13 de la norma proyectada regula la adquisición de los libros de texto por los centros privados concertados, respetando el carácter voluntario de su adhesión al programa (artículo 6.2 de la Ley 7/2017) y estableciendo un sistema de adquisición que reproduce el establecido en la Orden 9726/2012 para los centros privados concertados.

Entendemos que la remisión que el 13.4 realizada al apartado 4 del artículo 7 sería más correcta si se realizara al artículo 15.3 que es en puridad el precepto que se refiere a la plataforma informática que se menciona en el referido artículo 13.4.

En los artículos 14 y 15 del proyecto se contemplan dos obligaciones de los centros escolares adheridos al Programa Accede. El primero se refiere a la elaboración de un informe anual sobre la gestión del sistema del préstamo de libros, función que el artículo 19 ñ) del proyecto asigna a la comisión de gestión del centro escolar. Se observa no obstante que el reglamento es poco preciso sobre el contenido de dicho informe, así como el plazo y forma en que ha de presentarse, lo que podría delimitar sin necesidad de tener que

remitirse a una orden del consejero competente pues como ya hemos dicho la dispersión de una materia en diferentes normas jurídicas en nada beneficia a la seguridad jurídica.

Por otro lado los centros escolares están obligados a la guarda y custodia de los libros de texto y material curricular, debiendo proceder a su registro y catalogación a través de una aplicación informática que se dice será facilitada por la Administración y que permitirá identificar cada uno de los libros, el alumno que lo ha utilizado y el estado de conservación (artículo 15.1 y 2)..

En el apartado 3 del artículo 15 se refiere a la obligación de dar de baja los libros cuando se cumpla el periodo establecido para su utilización, cuando su grado de deterioro no permita su utilización o por situaciones excepcionales debidamente justificadas. A continuación indica el precepto que los centros privados concertados *“devolverán los libros de texto a la administración educativa propietaria de los mismos”*. Respecto a este último inciso que acabamos de mencionar, cabe entender dada su ubicación que la obligación de devolución se establece en relación con los libros de texto dados de baja pero convendría decirlo expresamente.

El capítulo III del proyecto aborda la regulación de los derechos y deberes de los usuarios, comenzando con el artículo 16 que establece cuales son esos derechos en línea con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 7/2017 en relación con la voluntariedad del sistema y derecho a recibir información suficiente sobre el Programa.

En el apartado d) de ese artículo 16 se recoge el derecho a renunciar a la participación en el sistema de préstamo, previendo el ejercicio de esa facultad a través de los representantes legales de los alumnos, supuesto que será el más frecuente teniendo en cuenta el ámbito subjetivo de aplicación del sistema y las etapas educativas que abarca, pero puede ocurrir que el alumno usuario sea mayor de edad



y sea él quien ejerza el derecho a renunciar por lo que debería recogerse esta posibilidad en el apartado que comentamos.

Por lo que se refiere a los deberes de los usuarios aparecen recogidos en el artículo 17 en claro desarrollo de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 7/2017 sobre la obligación de hacer un uso adecuado y responsable de los libros de texto y el material curricular prestados, de reintegrarlos en buen estado de conservación y reponerlos en caso de extravío o deterioro. Los apartados a) y c) del referido artículo 17 resultan confusos pues parecen recoger un mismo deber, por lo que si es así, podrían refundirse en el apartado a) añadiendo el matiz de que los libros deben devolverse en perfecto estado y que el plazo y forma se determinará por la comisión de gestión de que cada centro escolar.

Nuestra siguiente consideración ha de referirse al capítulo IV que lleva por rúbrica “*Comisión de Gestión*”. De manera contraria a lo que el mencionado título puede sugerir la regulación establecida en la norma proyectada prevé una pluralidad de comisiones de gestión pues ha de crearse una en cada centro escolar en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 7/2017, por lo que sería conveniente que en la denominación del capítulo se aludiera a la Comisión de Gestión en plural.

El citado artículo 8 de la Ley 7/2017 defiere al desarrollo reglamentario la determinación de las funciones de dichas comisiones y, en cuanto a su composición, determina que la presidencia corresponderá al director del centro escolar o persona en quien delegue y que estén integradas por representantes de todos los sectores de la comunidad educativa. Se observa que en efecto se ha previsto reglamentariamente dicha representatividad al regularse la presencia en las comisiones de un representante del personal docente, un representante del personal de administración y servicios

y otro en representación de las asociaciones de padres de alumnos. No obstante no aparece justificado que en los centros privados concertados la presidencia se otorgue a un representante de la titularidad del centro cuando la ley es clara a la hora de establecer que la referida presidencia corresponde al director del centro escolar sin distinción entre centros públicos y privados concertados, por lo que deberá regularse la composición teniendo en cuenta lo que acabamos de decir, que también fue puesto de manifiesto en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid sin que el mantenimiento de dicha previsión en contra del criterio de los servicios jurídicos encuentre explicación en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Esta consideración es esencial.

En cuanto a las funciones de las comisiones de gestión establecidas en el artículo 19 deberán completarse, como ya apuntamos en líneas anteriores, con otras que se mencionan en la norma proyectada (así las del artículo 9.3 y 4 del proyecto).

El capítulo V cierra la norma proyectada con tres artículos dedicados a la Comisión de Seguimiento prevista en el artículo 7 de la Ley 7/2017. El citado precepto legal dispone la creación de dicha comisión *“para el seguimiento y evaluación de sistema de préstamo de libros de texto y material curricular”*. En cuanto a su composición se remite al desarrollo reglamentario si bien establece como premisas que la presidencia de la comisión corresponde al titular de la consejería competente en materia de Educación y que debe garantizarse una representación plural de la comunidad educativa. La regulación del régimen jurídico de la comisión también se defiende al desarrollo reglamentario y, en cuanto a las funciones, establece la de emitir un informe anual a la conclusión de cada curso escolar, que debe reflejar como contenido mínimo *“la asignación presupuestaria destinada al sistema de préstamo y una memoria estadística que*

*refleje el número de alumnos adheridos al sistema y los libros de texto y el material curricular adquiridos en cada curso con desglose de los que lo hayan sido por vencimiento de su plazo de vigencia o por necesidades de reposición*". Este informe, según el citado artículo 7 del texto legal, debe hacerse público para conocimiento de la comunidad educativa y de la ciudadanía en general, por los medios y plazos que se determinen reglamentariamente y ser remitido a la Asamblea de Madrid, dentro de los tres meses siguientes a la conclusión de cada curso escolar.

Ninguna objeción cabe realizar a la regulación reglamentaria proyectada al ser respetuosa con el mandato del legislador tanto en lo que se refiere a la composición de la Comisión de Seguimiento (artículo 20) como en lo que se atañe al régimen jurídico (artículo 21) y a las funciones de la referida comisión (artículo 22).

Como dijimos al principio la norma se completa con cinco anexos respecto a los que cabe objetar una cuestión a la que ya hemos aludido anteriormente al referirnos al articulado y que concierne a los anexos I y IV donde se recogen dos modelos que deben ser firmados por los representantes legales de los alumnos. Como ya expusimos, la actuación por representante legal será la más frecuente teniendo en cuenta el ámbito subjetivo de aplicación del sistema y las etapas educativas que abarca, pero puede ocurrir que el alumno usuario sea mayor de edad y sea él quien ejerza el derecho a adherirse al Programa Accede (anexo I) como renunciar al mismo (anexo IV) por lo que debería recogerse esa posibilidad en los citados modelos.

#### **QUINTA.-** Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005 al que se remite expresamente el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de

Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley del Gobierno.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe revisarse todo el proyecto teniendo en cuenta que la parte citada de una norma debe escribirse en minúscula (artículo, capítulo, título, anexo, disposición...).

Además deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería competente en materia de Educación o al consejero competente, teniendo en cuenta que “*consejería*” y “*consejero*” debe escribirse en minúscula y “*Educación*” en mayúsculas. Lo mismo cabe decir cuando se alude al consejero competente en materia de Economía y Hacienda (artículo 11.2)

También debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma tanto en la parte expositiva como en la dispositiva debe realizarse completa y puede abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Asimismo debe evitarse el uso de siglas (PYMES, AMPA...).

En el título de la norma ha de incluirse la referencia a que se trata de un decreto “del Consejo de Gobierno”.

En el párrafo primero de la parte expositiva debe concretarse que el artículo 88.2 que se cita corresponde a la LOE.

Además en la parte expositiva debe unificarse el criterio seguido para la cita textual de partes de otras normas pues en ocasiones se

utilizan las comillas (párrafo primero) y en otras la cursiva (párrafo cuarto y quinto).

El párrafo de la parte expositiva que alude a la disposición final primera de la Ley 7/2017, relativa a la habilitación al Consejo de Gobierno para el dictado de la norma, tendría mejor acomodo tras el párrafo relativo a los trámites del procedimiento, por razones de sistemática.

En la disposición final segunda del decreto aprobatorio debe sustituirse la expresión “*a su publicación*” por “*al de su publicación*” y la referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid debe ir entrecomillada.

En el artículo 2, tanto en su apartado 1 como en el apartado 2, debe sustituirse la referencia al anexo I y al anexo II, respectivamente, por la correspondiente al “*modelo que figura*” en los citados anexos.

En el artículo 11 debe sustituirse la expresión “*su desarrollo*” por “*el desarrollo del programa*” para mayor claridad del precepto.

En el artículo 16 debe tenerse en cuenta que AMPA es femenino y en los apartados c) y d) debe sustituirse la referencia al anexo V y al anexo IV, respectivamente, por la correspondiente al “*modelo que figura*” en los citados anexos.

En el artículo 21 debe decirse “*las disposiciones contenidas*” en lugar de “*a disposiciones contenidas*”

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento del Programa Accede, Sistema de Préstamo de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 15 de noviembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 487/18

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid