

S.J.- 125/2025

INFC. - 2025/478

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, en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establecen para la Comunidad de Madrid las bases reguladoras de los premios extraordinarios de Educación Primaria para la mejora de la calidad educativa 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

PRIMERO. - El 13 de marzo de 2025 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.
- Orden 1025/2023, de 28 de marzo, 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.
- Orden 538/2025, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 1025/2023, de 28 de marzo, 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 impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 4 de febrero de 2025, 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) el 6 de febrero de 2025, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 7 de febrero de 2025.
- Informe de la Dirección General de Trabajo de 3 de febrero de 2025, en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998.
- Informe de la Delegada de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 20 de noviembre de 2024.

- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) el 10 de marzo de 2025 y su antecedente de 24 de enero de 2025.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 12 de marzo de 2025, 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, establecer las bases reguladoras de los premios extraordinarios de Educación Primaria para la mejora de la calidad educativa de la Comunidad de Madrid, por las que se han de regir las convocatorias, de carácter anual.

La Parte Expositiva justifica que:

“El objeto de la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid, es asegurar y garantizar, en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid, un sistema educativo de calidad en condiciones de igualdad, respetuoso con los valores de la Constitución Española y con el ejercicio de la libertad de elección de centro escolar, recogido en su artículo 27, que respalde a las demandas de la sociedad actual y contribuya al desarrollo integral del alumnos y a su plena inclusión en la sociedad de manera específica.

La consejería competente en materia de Educación tiene, entre sus objetivos principales, garantizar una educación de calidad que, desde el respeto a las capacidades individuales, persiga el máximo desarrollo personal, profesional, social, intelectual y emocional de los alumnos en la etapa de Educación Primaria.

Por tanto, y siempre con el objeto de contribuir a la mejora y calidad de la enseñanza a través del reconocimiento del esfuerzo individual, se considera oportuno la creación de unos premios en sexto curso de Educación Primaria para reconocer públicamente a los alumnos que finalicen esta etapa con excelente

resultado académico, con el fin de que dicho reconocimiento a la excelencia y el premio asociado a la misma supongan un incentivo a la hora de proseguir satisfactoriamente sus estudios”.

El proyecto normativo se compone de una parte expositiva y otra dispositiva, conformada por diecisiete artículos, seguida de una parte final, integrada por dos disposiciones finales.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que no existe un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que *“no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado”* y que *“la subvención no es un concepto que delimite competencias”* (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas” (STC 13/1992).

En consecuencia, la delimitación del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe realizarse con sujeción a las competencias que incidan en la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, las relativas a la educación.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

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

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

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

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

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

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, 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 y de acuerdo con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Más en concreto, compete a la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza de conformidad con el artículo 15.e) del citado Decreto 248/2023, el cual le atribuye como competencia *“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”*.

En virtud de todo lo anterior, y en atención a las finalidades cuya consecución pretende el Proyecto, y se manifiestan en su Parte Expositiva, ha de reconocerse una íntima conexión con la competencia autonómica antes referida, y se reconduce al ámbito material de actuación de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, a través de la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza.

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y RÉGIMEN JURÍDICO.

La articulación jurídica del Proyecto para la aprobación de las bases regulado 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, el 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 y de acuerdo con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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 unos premios educativos.

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

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

Los premios se vienen clasificando tradicionalmente en premio-subsunción (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, sin embargo, se exige la previa solicitud del beneficiario, y, en consecuencia, entendemos no sería aplicable la exclusión prevista en el citado artículo.

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 reglamentaria del Proyecto ha de examinarse 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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el propio artículo 60 de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar y de la ciudadanía, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

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

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, se ha prescindido de dicho trámite por entender que el objeto de dicha orden no tiene un impacto significativo en la actividad económica general, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios. Tal justificación encaja en los supuestos previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997.

Por otra parte, no se considera preceptivo el trámite de audiencia al tratarse de las bases reguladoras de una subvención, puesto que no existe interés legítimo de los posibles beneficiarios, sino más bien una expectativa de derecho, por lo que no concurre uno de los presupuestos requeridos para que resulte exigible dicho trámite de audiencia e información pública, al no afectar a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El criterio relativo al carácter prescindible del trámite de audiencia e información pública en las bases reguladoras de subvenciones ha sido sostenido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su Dictamen de 27 de marzo de 2015, sin que la nueva redacción dada al artículo 26 de la Ley del Gobierno—que se corresponde con el anterior artículo 24— altere las consideraciones expuestas en dicho Dictamen.

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo. En concreto, se ha elaborado una Memoria abreviada, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo, al no derivarse impactos apreciables en los ámbitos de aplicación de esta norma.

La 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 15 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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-.

El proyecto de orden ha sido informado favorablemente por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia en virtud del artículo 4. g) del Decreto 82/2002, de 23 de mayo.

De acuerdo con el artículo 2.3 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 no necesidad de incluir criterios de creación de empleo estable como criterio preferente de adjudicación dada la naturaleza del objeto de la subvención.

De acuerdo con el artículo 2.3 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 no necesidad de incluir criterios de creación de empleo estable como criterio preferente de adjudicación dada la naturaleza del objeto de la subvención.

Se ha incorporado al expediente administrativo la Orden 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 Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno y el informe en materia de Protección de Datos.

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

QUINTA. - ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que 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.

*“Prima facie”, nos detendremos en el **título**.*

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

El Proyecto de Orden sometido a consulta consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, seguida de una parte final.

La **parte expositiva** del proyecto carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad, incluyendo las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, se hace referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la Directriz 13, incorporándose las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

En este punto cabe traer a colación el Dictamen 681/2022, 3 de noviembre de 2022, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que señala que *“en la exposición de motivos deben destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación efectuada, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma”*.

Por otra parte, se justifica, de manera suficiente, que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 tal como exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *“ (...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en*

aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.

En cuanto a la **parte dispositiva**, 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 y finalidad”, responde a la exigencia del artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998.

La orden tiene por objeto establecer las bases reguladoras de los premios extraordinarios de Educación Primaria para la mejora de la calidad educativa de la Comunidad de Madrid, por las que se han de regir las convocatorias, de carácter anual.

El **artículo 2** “Régimen jurídico” en su apartado 1 se refiere correctamente a la naturaleza subvencional de las ayudas y establece el régimen aplicable.

En todo caso, nos remitimos a lo expuesto en la consideración jurídica tercera del presente informe y al contenido de la Disposición Adicional Décima de la LGS.

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

Los **artículos 3** “Destinatarios” y **5** “Requisitos de los aspirantes” responden a la exigencia del artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998.

La forma de acreditación de los requisitos exigidos se regula en el artículo 8 del Proyecto.

El **artículo 4** se refiere a la convocatoria, y viene a reproducir lo previsto en el artículo 23 de la LGS.

El apartado 3 del precepto examinado establece el contenido mínimo que debe figurar en la convocatoria, lo que puede entrar en colisión con el apartado 2 del artículo 23 citado, e incluso con las propias bases reguladoras, en las que queda claramente determinada la naturaleza y la cuantía de los premios en 250 euros (artículo 6), así como las obligaciones del beneficiario (artículo 16), por lo que, en aras de una mayor seguridad jurídica, se sugiere o bien la remisión al artículo 23.2 de la LGS o bien su supresión.

En este punto, debe recordarse que las bases reguladoras tienen 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, la concesión de los premios extraordinarios de Educación Primaria, es decir, tienen un claro carácter normativo y vocación de permanencia, mientras que el carácter de las convocatorias es de simple acto administrativo de aplicación.

El **artículo 5** “Requisitos de los aspirantes” 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.

El **artículo 6** “Número máximo y naturaleza de los premios” se ajusta a la exigencia contenida en el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998.

El **artículo 7** “financiación de los premios” responde a la exigencia del artículo 2.1.b) del Decreto 222/1998, indicándose los créditos presupuestarios a los que se aplicarán los gastos.

No obstante, se observa una contradicción con el artículo 6, ya que en el precepto examinado se indica que el crédito asignado a los Premios Extraordinarios de Educación Primaria para la mejora de la calidad educativa de la Comunidad de Madrid será, como mínimo de 6.250 euros. Esta cuantía no se corresponde con las previsiones contenidas en el artículo 6 del Proyecto, en el que se establece que el número máximo de premios será de veinticinco y la dotación económica de

cada uno de 250 euros, lo que daría un total de 6.250 euros, por lo que el crédito asignado será, como máximo, y no como mínimo, de 6.250 euros. Procede en consecuencia subsanar la contradicción indicada.

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.

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 7 se establece que el plazo de presentación de las solicitudes será de diez días hábiles a partir del día siguiente desde la publicación del extracto de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, lo que es acorde a lo dispuesto en el artículo 17.3. b) de la LGS.

El **artículo 9** “Estructura y calificación de la prueba” indica que la prueba se compone de tres ejercicios, versando los dos primeros sobre los contenidos del área Lengua Castellana y Literatura y del área Matemáticas impartidos en el tercer ciclo de la etapa de Educación Primaria, y el tercero que consistirá en la elaboración de un texto escrito a mano. Se aborda a continuación el método de calificación y la garantía de que los ejercicios se desarrollarán mediante un procedimiento que mantenga el anonimato de los aspirantes durante su corrección.

Nada que objetar al contenido del precepto.

El **artículo 10** “Elaboración de los ejercicios de la prueba” se atribuye la misma a la dirección general con competencias en materia de premios extraordinarios. De acuerdo al apartado 2, la

prueba será única para toda la Comunidad de Madrid y se celebrará el mismo día y a la misma hora en todas las sedes que se fijen para su realización en la convocatoria.

No se formula ninguna objeción.

El **artículo 11** “Composición, nombramiento y retribución de los tribunales” responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998 al regular la composición del órgano colegiado de evaluación.

El apartado 6 se remite, en cuanto a su funcionamiento, a lo establecido en la Sección 3ª del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Sin embargo, de los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, se desprende la exigencia de que el órgano colegiado se integre por mayor número de miembros de los que contempla el precepto examinado, o, en su caso, se otorgue al secretario el derecho a voto, ya que los acuerdos según el artículo 17.5 de la Ley 40/2015 deberán ser adoptados por mayoría de votos.

Los **artículos 12, 13 y 14** contemplan la “Publicación de las calificaciones provisionales”, la “Reclamación de las calificaciones y publicación del acta de calificación definitiva” y la “Propuesta de adjudicación de premios” respectivamente, ajustándose en términos generales a lo dispuesto en el artículo 24 de la LGS.

El apartado 3 contempla como criterios de desempate, la obtención de un mayor número de calificaciones de sobresaliente, en sintonía con la finalidad de estos premios, que es dar reconocimiento oficial a los méritos basados en el esfuerzo y en el trabajo del alumnado que cursa los estudios de Educación Primaria con excelente rendimiento académico, y es acorde con lo dispuesto en el artículo 21.6 del Decreto 65/2022, de 20 de julio, en el que se establece que la consejería competente en materia de Educación establecerá las medidas destinadas al reconocimiento del esfuerzo y la dedicación al estudio del alumnado que obtenga un excelente aprovechamiento académico.

El **artículo 15** “Adjudicación de premios” establece que la misma se realiza por el titular de la consejería competente en materia de Educación mediante la correspondiente orden de concesión, que será publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, y responde en sus aspectos

generales a lo dispuesto en el artículo 25 de la LGS en lo que sea compatible con la naturaleza y configuración de estos premios.

El **artículo 16** “Forma de pago del premio y obligaciones de los beneficiarios” se sugiere se regulen cada uno de los aspectos en artículos separados.

En cuanto a la forma de pago del premio se establece que la Orden de concesión determinará la cuantía de los premios, si bien esta ya se encuentra determinada en el artículo 6 del Proyecto, consistente en una dotación económica de 250 euros, por lo que procede su supresión.

Respecto a las obligaciones de los beneficiarios responde a las previsiones del artículo 6.1 h) de la Ley 2/1995, del artículo 2.1.o) del Decreto 222/1998 y cita correctamente la normativa aplicable.

El **artículo 17** “Protección de datos personales” responde a la regulación contenida en la normativa de protección de datos de carácter personal.

Se ha incorporado al expediente el informe favorable de la Delegada de Protección de Datos de 20 de noviembre de 2024.

La **Disposición final primera** realiza una habilitación a favor del titular de la Dirección General competente en materia de premios extraordinarios de Educación Primaria para resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de la presente orden, procediendo, si es preciso, a adoptar las instrucciones necesarias para su aplicación.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar instrucciones precisas para la aplicación e interpretación de la norma, que no merece objeción.

Finalmente, la **Disposición final segunda** bajo la rúbrica “entrada en vigor” prevé que la Orden entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose a la Directriz 43.

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

CONCLUSION

ÚNICA.- Se informa **favorablemente** el Proyecto de **Orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades**, por la que se establecen para la Comunidad de Madrid las bases reguladoras de los premios extraordinarios de Educación Primaria para la mejora de la calidad educativa de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe 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.**