

S.J.- 339/2022 INFC. - 2022/660

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, **por la que se modifica la Orden conjunta de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía y de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se modifican determinados requisitos para la concesión de becas, establecidos en la Orden 349/2017, de 8 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte y de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas para la escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil en centros de titularidad privada.**

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 20 de abril de 2022, tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, emitida el 11 de abril de 2022, por el Ilmo. Sr. Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio y su antecedente de 10 y 30 de marzo de 2022.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 18 de marzo de 2022, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, de 21 de marzo de 2022.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 18 de marzo de 2022, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), según lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior) de 23 de marzo de 2022.

-Informe en materia de Protección de Datos de 16 de febrero de 2022.

- Orden 572/2022, de 15 de marzo, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, por la que se modifica la Orden 945/2020, de 5 de mayo, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se aprobó el Plan Estratégico de Subvenciones y Ayudas para la Escolarización en el Primer Ciclo de Educación Infantil en centros de titularidad privada autorizados.

- Orden 349/2017, de 8 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte y de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras

para la concesión de becas para la escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil en centros de titularidad privada.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 8 de abril de 2022, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 20 de abril de 2022, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Segundo.- Con fecha 23 de abril de 2022 se solicita por este Servicio Jurídico la Orden de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte 3256/2002, de 5 de julio por la que se convocan ayudas individuales para la escolarización en el Primer Ciclo de Educación Infantil para el Curso 2002/2003. La citada Orden se envía el mismo 23 de abril de 2022, junto con la Orden 2250/2008, de 24 de abril, de la Consejería de Educación y de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas para la escolarización en centros privados en el primer ciclo de Educación Infantil y se aprueba la convocatoria correspondiente al curso 2008-2009.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su artículo primero, la modificación de la Orden 349/2017, de 8 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte y la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas para la escolarización en centros de titularidad privada en el primer ciclo de Educación Infantil.

La Parte Expositiva justifica que:

“Para llevar a cabo los objetivos previstos de alcanzar el mayor número posible de beneficiarios de estas becas y adaptar la norma a una realidad social en constante evolución, es necesaria la modificación de determinados aspectos de la Orden 349/2017, de 8 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte y de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas para la escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil en centros de titularidad privada.

Asimismo, las modificaciones ahora planteadas obedecen también a la necesidad de mejorar y clarificar la forma en la que los interesados deben autorizar la consulta de datos económicos con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.”.

Se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que cuenta con un artículo único y una Disposición Final única.

El artículo uno modifica el artículo 4.1, apartado b) y c); artículo 7 apartados 1, 5 y 6; artículo 8.1, apartados b) y e); artículo 9; artículo 13.1.1; artículo 14.1; artículo 17.2; artículo 22 de la Orden 349/2017.

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

Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.

Como puede observarse, la materia afectada por el Proyecto debe comprenderse en el contexto competencial reconocido en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en cuanto 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 desprende 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.

Debe recordarse en este punto el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), en cuanto señala que *“la etapa de educación infantil se ordena en dos ciclos. El primero comprende hasta los tres años, y el segundo, desde los tres a los seis años de edad”*. Y el artículo 15.1 dispone que *“las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Asimismo coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo. A tal fin, determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro”*. Asimismo, el artículo 83.1 dispone que *“para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación, los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables tendrán derecho a obtener becas y ayudas al estudio”*.

En consecuencia, la materia afectada por el Proyecto –primer ciclo de Educación Infantil- gira en la órbita de las atribuciones reconocidas a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

Más en concreto, compete a la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de conformidad con el artículo 15 del citado Decreto 236/2021.

Tercera. - Naturaleza y régimen jurídico.

La articulación jurídica de la regulación de la modificación de determinados aspectos de la Orden 349/2017 pretende realizarse por medio de Orden.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada

de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos determinados. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad

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

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

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

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

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

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

En consecuencia, al amparo de la habilitación contenida en el precepto transcrito puede afirmarse la competencia del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y

Portavocía para dictar la Orden, de conformidad con el artículo 6.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (en adelante Decreto 236/2021).

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que estamos en presencia de una Orden conjunta de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía y la Consejería de Familia, Juventud y Política Social. En el Proyecto de Orden únicamente se menciona la intervención de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social en el último párrafo del Preámbulo al citar al artículo 1 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social; por lo que se requiere una mayor justificación tanto en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo como en el Proyecto de Orden de las atribuciones y competencias de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

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.

Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor del

Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, el artículo 1.3 de la norma establece que *“Este Decreto no será de aplicación al supuesto previsto en el artículo 4.5.c). 1o de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Asimismo, quedan fuera de su ámbito de aplicación las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas.”*. Por lo tanto, sus disposiciones no resultan de aplicación a la tramitación del Proyecto que venimos analizando.

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

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

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

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

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

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

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

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

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

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

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

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

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

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

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

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

En este procedimiento, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, se ha prescindido de dicho trámite al entender que no se considera preceptivo este trámite, dado que el objeto de dicha orden es la modificación de aspectos puntuales de la normativa existente, por lo que no se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria. Por ende, el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone modificar un aspecto parcial de la materia, pues los aspectos básicos de la misma ya aparecen fijados por la normativa anterior, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

Por otra parte, se prescinde del trámite de audiencia puesto que no existe interés legítimo de los posibles beneficiarios, sino una expectativa de derecho.

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

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

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

La Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 12 del Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud.

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

Así, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia —exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias

numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

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

El proyecto de orden ha sido informado favorablemente por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, en virtud del artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo.

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

Se aporta Plan Estratégico.

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

Quinta. - Análisis del articulado.

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.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50-, en este caso la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia de la Orden originaria con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

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

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

A mayor abundamiento, tal y como se ha señalado en la Consideración Jurídica Tercera, debe señalarse que estamos en presencia de una Orden conjunta de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía y la Consejería de Familia, Juventud y Política Social. En el Proyecto de Orden únicamente se menciona la intervención de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social en el último párrafo del Preámbulo al citar al artículo 1 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social; por lo que se requiere una mayor justificación tanto en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo como en el Proyecto de Orden de las atribuciones y competencias de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Tampoco se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, tal y como exige la Directriz 13; por lo que deberá completarse la parte expositiva refiriendo las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

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

En cuanto a la Parte Dispositiva, de acuerdo con la Directriz 58, al tratarse de una modificación única, se ha destinado un artículo para ella, que cita el título completo de la norma que se modifica.

El artículo único acomete la modificación de la Orden 349/2017 y se divide en ocho apartados, modificando, respectivamente, el artículo 4.1, apartado b) y c); artículo 7 apartados 1, 5 y 6; artículo 8.1, apartados b) y e); artículo 9; artículo 13.1.1; artículo 14.1; artículo 17.2 y el artículo 22 de la Orden 349/2017. La Disposición Final se refiere a la entrada en vigor de la norma.

Como ya se ha indicado, el **apartado uno** del artículo único modifica el artículo 4.1 de la precitada Orden, modificando el apartado b) e introduciendo el c), a los que da la siguiente redacción:

“1. b) Estar matriculado o tener reserva de plaza en el primer ciclo de Educación Infantil, en el curso escolar al que se refiera la orden de convocatoria, en un centro de titularidad privada autorizado por la Administración educativa para impartir dicho ciclo, siempre que no ocupe plaza sostenida con fondos públicos.”

“1 c) No superar el límite de renta per cápita familiar que se establezca en la orden de convocatoria”.

En relación con este punto, la Memoria de análisis de impacto normativo de 11 de abril señala que *“Se aclara de forma expresa dentro de los requisitos de los beneficiarios, que éstos no podrán superar el límite de renta per cápita familiar que se establezca en la orden de convocatoria y se admite junto con la matriculación, la reserva de plaza en el primer ciclo de Educación Infantil, en el curso escolar al que se refiera la orden de convocatoria, en un centro de titularidad privada autorizado por la Administración educativa.”*

Ninguna objeción cabe formular a las modificaciones propuestas ya que son acordes con el contenido del artículo 12 sobre justificación de la reserva de plaza o de matriculación y cambio de centro y del artículo 13 sobre criterios para la baremación de las solicitudes, respectivamente.

El **apartado dos** del artículo único del Proyecto modifica los apartados 1,5 y 6 del artículo 7, de tal forma que de acuerdo con la Memoria de análisis de impacto normativo:

“2. Se incluye la nueva referencia a la página web institucional de la Comunidad de Madrid.

3. Se mejora y clarifica la forma en la que los interesados deben autorizar la consulta de datos económicos con la Agencia Estatal de Administración Tributaria de forma que conste su autorización de forma expresa y no se entienda consentida por defecto.

4. Se aclara la necesidad de que en el expediente quede acreditada la renta per cápita familiar y la obligación de subsanar con la documentación que se especifica en caso de que la consulta de datos de renta a AEAT no permita determinarla. “

El **apartado tres** del artículo único del Proyecto modifica el artículo 8.1.b) y e) de la precitada Orden.

En concreto, en la letra b) se añade al libro de familia cualquier documento oficial similar acreditativo de la unidad familiar para acreditar la situación de monoparentalidad.

Por su parte, la letra e) actualiza la forma de determinación de los ingresos familiares sustituyendo la información fiscal del IRPF a obtener por la Consejería competente en materia de Educación por la información de los datos tributarios, y añade el requerimiento de la acreditación de la renta de aquellos miembros de la unidad familiar que no generen ingresos con retención de IRPF mediante la aportación de certificado de renta del ejercicio que se determine en cada orden de convocatoria.

Respecto de esta novedad introducida, cabe plantearse la duda de si la forma de subsanación de la documentación ante el resultado “04 identificado obligado” o “05 varias declaraciones” de “presentación de certificado de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria acreditativo de la renta del ejercicio” puede ser similar a la “aportación de certificado de renta del ejercicio que se determine en cada orden de convocatoria”.

A continuación, el **apartado cuatro** de artículo único modifica el artículo 9 de la precitada Orden en cuanto al lugar de presentación de las solicitudes, adaptando la denominación genérica correctamente a la Consejería competente en materia de Educación y a la web institucional www.comunidad.madrid.

En este mismo artículo cabe advertir la referencia a la aplicación del artículo 38 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y su posible falta de aplicación en el Proyecto de Orden ya que debe tenerse en cuenta que:

- la Disposición transitoria cuarta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre Régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general, señala que *“Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones”*

- la disposición final séptima, sobre entrada en vigor, señala en el párrafo segundo que *“No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de abril de 2021”*.

-Disposición derogatoria única establece que “Quedan derogadas expresamente las siguientes disposiciones:

a) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima, produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, se mantendrán en vigor los artículos de las normas previstas en las letras a), b) y g) relativos a las materias mencionadas.”

De las previsiones expuestas parece desprenderse que en la actualidad la previsión del lugar de presentación de las solicitudes debe regirse únicamente por el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Tras ello, el **apartado cinco** del artículo único modifica el artículo 13.1.1 de la Orden 349/2017, eliminando la referencia a que *“Si en la AEAT no constaran datos sobre alguno de los miembros de la unidad familiar, salvo los hijos menores de veinticinco años que no se encuentre en activo, la puntuación será 0.”*, ya que de acuerdo con la nueva redacción propuesta en el apartado 3 del Proyecto de Orden en el supuesto de que no se subsane el resultado “06 sin datos” la solicitud quedará excluida.

La misma finalidad tiene el **apartado seis** del artículo único al modificar el artículo 14.1 de la precitada Orden adaptando la denominación de la web institucional de la Comunidad de Madrid y actualizando el lugar de obtención de la resolución y el **apartado siete** que modifica el artículo 17.2 de la precitada Orden.

A continuación, el **apartado ocho** del artículo único modifica el artículo 22 de la precitada Orden, eliminando el segundo y tercer apartado. Al efecto, procede advertir de la posibilidad de sustitución de la referencia a la “Dirección General competente en materia de becas y ayudas a la Educación” por “Dirección General competente en materia de becas y ayudas al Estudio”.

Finalmente, la **Disposición Final única** regula la entrada en vigor de la norma, estableciendo que será a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, ajustándose a la Directriz 43.

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

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada del Servicio Jurídico
en la Consejería de Educación Universidades,
Ciencia y Portavocía

Marta Azabal Agudo

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