

S.J.- 348/2022

INFC. - 2022/690

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas para el estudio de Bachillerato en 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 27 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, 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.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 22 de abril de 2022, por el Ilmo. Sr. Director General de Enseñanza Concertada, Becas y Ayudas al Estudio.
- Orden 712/2022, de 31 de marzo, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, por la que se modifica la Orden 568/2021, de 8 de marzo, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se aprobó el Plan Estratégico de Subvenciones en materia de concesión de becas para el estudio de Bachillerato.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 5 de abril 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, Familias y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 5 de abril de 2022, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 5 de abril 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 8 de abril de 2022.
- Informe de la Dirección General de Trabajo de 6 de abril de 2022.
- Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, de 13 de abril de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Universidades Ciencia y Portavocía de 26 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.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

La presente orden tiene por objeto aprobar las bases reguladoras para la concesión de becas para el estudio de Bachillerato en centros docentes privados autorizados, ubicados en territorio de la Comunidad de Madrid.

La finalidad que se pretende con estas becas de bachillerato es garantizar que alumnos con las rentas familiares más bajas puedan acceder al centro educativo privado de su elección para continuar sus estudios postobligatorios.

La Parte Expositiva justifica que:

“El Gobierno de la Comunidad de Madrid, consciente del valor educativo de esta etapa, que proporciona a los jóvenes la base para poder incorporarse a la formación profesional de grado superior, a estudios universitarios o a la vida laboral, considera imprescindible apoyar con la política de becas a los alumnos que deseen cursar el bachillerato, incentivando así su permanencia en el sistema educativo independientemente de su situación socioeconómica.

Por ello, en el curso 2019/2020 se realizó la primera convocatoria de becas para alumnado de Bachillerato. El Gobierno de la Región, ante la buena acogida de dichas becas y en concordancia con su firme voluntad de apoyar la libertad de elección de las familias entre una pluralidad de centros y proyectos educativos de calidad, va a dar continuidad a las mismas incrementando su cuantía y los beneficiarios que cursan estudios de bachillerato en los centros de la Comunidad de Madrid”.

El proyecto normativo se estructura en:

- Una parte expositiva.

- Una parte dispositiva, formada por veintidós artículos dedicados a: objeto de la subvención y aprobación de las bases reguladoras (art. 1); naturaleza jurídica y régimen aplicable (art. 2); destinatarios de las ayudas (art. 3); requisitos de los solicitantes (art. 4); unidad familiar y miembros computables a efectos del cálculo de la renta familiar (art. 5); renta per cápita familiar (art. 6); solicitudes (art. 7); documentación (art. 8); lugar de presentación de solicitudes (art. 9); plazo de presentación de solicitudes (art.10); instrucción del procedimiento y órgano de

instrucción (art. 11); criterios para concesión de las becas (art. 12); listas de solicitudes presentadas y excluidas. Subsanaciones (art.13); comisión de valoración (art. 14); propuesta de resolución de la convocatoria (art.15); resolución de la convocatoria (art. 16); abono de la beca y justificación de la aplicación de los fondos (art. 17); compatibilidad de las ayudas (art. 18); Alteración de las condiciones de concesión (art.19); control, aplicación y revisión de las ayudas (art. 20); procedimiento de renunciaciones y cambios de centro (art. 21); publicidad de las convocatorias (art. 22).

-Una disposición transitoria

-Una disposición derogatoria

-Dos disposiciones finales, la primera, dedicadas a la habilitación y la segunda a la entrada en vigor.

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 adelante EACM), 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.

No obstante, 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 las becas de bachillerato.

Debe recordarse, en este punto, el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2016, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), en cuanto señala que:

“1. El bachillerato tiene como finalidad proporcionar a los alumnos formación, madurez intelectual y humana, conocimientos y habilidades que les permitan desarrollar funciones sociales e incorporarse a la vida activa con responsabilidad y competencia. Asimismo, capacitará a los alumnos para acceder a la educación superior.

2. Podrán acceder a los estudios de Bachillerato los alumnos y alumnas que estén en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y hayan superado la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria por la opción de enseñanzas académicas.

3. El bachillerato comprende dos cursos, se desarrollará en modalidades diferentes, se organizará de modo flexible y, en su caso, en distintas vías, a fin de que pueda ofrecer una preparación especializada a los alumnos acorde con sus perspectivas e intereses de formación o permita la incorporación a la vida activa una vez finalizado el mismo.

4. Los alumnos y alumnas podrán permanecer cursando Bachillerato en régimen ordinario durante cuatro años.

5. Las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en bachillerato en sus distintas modalidades y vías.”

Asimismo, el artículo 83.1 de la LOE 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”*.

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, Universidades, Ciencia y Portavocía en virtud del Decreto 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.

En concreto, el artículo 15 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 (en lo sucesivo Decreto 236/2021) atribuye a la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, las funciones relativas a la gestión de las becas y ayudas en el ámbito de la educación no universitaria.

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

Tercera. - Naturaleza jurídica y régimen jurídico.

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

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

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

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, 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.

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.

Tercera. - 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 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, 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 es una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, a lo que se añade que no tiene un impacto significativo en la actividad económica general, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 2, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. 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.

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 15 del Decreto 236/2021.

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, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, en virtud del artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo.

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

Se ha aportado informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería sobre la autorización de exención de garantías en pagos anticipados.

Por último, se ha incorporado al expediente el informe 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.

Cuarta. - 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.

De entrada, en atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar se denomina correctamente “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. No obstante, deberá incluir las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la Directriz 13.

Se justifica adecuadamente 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.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: “ (...) 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 2.1 del Decreto 222/1998.

No obstante ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- El **artículo 1** responde a la exigencia de los artículos 7.3, a) de la LGS, básico, 6.2.a) de la Ley 2/1995 y 2.1.a) del Decreto 222/1998.

El objeto de la subvención es establecer y aprobar las bases reguladoras para la concesión de becas para el estudio de Bachillerato en centros docentes privados autorizados, ubicados en territorio de la Comunidad de Madrid.

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

El apartado 2 responde a la exigencia contenida en el apartado 2.1.e) del Decreto 222/1998.

- Los **artículos 3 y 4** responden a la exigencia establecida en los artículos 7.3.b) LGS, básico, 6.2.b) de la Ley 2/1995 y 2.1.c) del Decreto 222/1998. Sin embargo, aunque establecen quienes deben ser los beneficiarios y concretan los requisitos para serlo, no fija el periodo durante el cual deberán mantenerse tales requisitos.

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

El apartado 1.a) del artículo 4 restringe el ámbito de los beneficiarios de las becas, de modo que sólo podrán ostentar tal cualidad los alumnos que estén matriculados o tengan reserva de plaza para el curso completo en cualquiera de los dos cursos de bachillerato del año escolar a que vaya referida la orden de convocatoria, en alguno de los centros previstos en el artículo 3 de las bases reguladoras y tengan una situación económica desfavorable, a cuyo fin se establece un límite máximo de renta per cápita familiar para acceder a las becas.

En relación con la viabilidad jurídica de tal restricción procede traer a colación la Jurisprudencia, que ya se puso de manifiesto en los Informes de este mismo Servicio Jurídico, de 1 y 5 de julio de 2013 y 7 de mayo de 2015, que aluden a la conformidad a Derecho de subvenciones y ayudas restringidas para determinados colectivos por razón de su implantación territorial, lo que tiene ciertas concomitancias con el requisito que se previene en el precepto del Proyecto ahora analizado.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de junio de 2008 establece:

“No hay discriminación constitucionalmente prohibida ni, como se acaba de ver, hay vulneración del derecho reconocido por el artículo 22 de la Constitución. En efecto, no es discriminatorio que, en función de los objetivos perseguidos de fomentar la formación de carácter transversal u horizontal, la Generalidad de Cataluña haya optado por reservar las subvenciones contempladas en la Orden en cuestión a las organizaciones de carácter intersectorial con suficiente presencia en Cataluña. En sí misma, nada hay que reprochar a esa opción y, desde luego, como resalta la Sentencia recurrida, la UPC no ha aportado ningún término de comparación válido que acredite la desigualdad de la que se queja. Término de comparación que debería consistir en acreditar que sí se subvenciona a entidades, organizaciones o asociaciones de carácter sectorial. Pero, hay que insistir, no se ha ofrecido en el proceso esa referencia decisiva. No es el carácter rural o agrario de UPC lo que la deja fuera del círculo de beneficiarios de estas subvenciones, sino su condición sectorial e, insistimos, fomentar la formación horizontal o transversal de los trabajadores desde la experiencia de organizaciones intersectoriales no es ilógico ni arbitrario”.

Con fundamento en la Sentencia parcialmente transcrita de nuestro Alto Tribunal, El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 7 de octubre de 2009 se expresa en términos similares.

Dicha doctrina se extiende también al ámbito de las ayudas en materia de educación. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía –Sevilla-, de 23 de abril de 2009, es ilustrativa en cuanto a la posibilidad de tratamientos jurídicos diferenciados por razón de la residencia.

Más recientemente, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencias 391/2015, de 16 de junio (Rec1488/2013) y 373/2017, de 27 de junio (Rec 622/2015), siguiendo la misma línea jurisprudencial, argumenta que no es posible considerar discriminatorio que el sistema prime a los estudiantes procedentes del mismo sistema educativo madrileño. Es una medida de

fomento razonable que consigue una mayor excelencia en beneficio del propio sistema educativo que es quien establece la beca. El establecimiento de la beca, en cuanto subvención, es una materia eminentemente discrecional de la Administración

En atención a las líneas jurisprudenciales señaladas, puede mantenerse la razonabilidad y proporcionalidad de los límites a los que aludimos, por cuanto a su través se pretenden remover los obstáculos socioeconómicos que impiden a determinados alumnos continuar sus estudios postobligatorios en el centro privado de su elección.

Así, estas circunstancias se motivan en la Memoria de análisis de impacto normativo, con el siguiente tenor:

“Con el nuevo proyecto de norma, la voluntad es que el mayor número posible de alumnos que quieren cursar bachillerato puedan hacerlo en el centro de su elección, por lo que podrán solicitar la beca todos los alumnos que vayan a cursar bachillerato en cualquier centro privado autorizado por la Consejería competente en materia de educación.

A su vez, con el fin de conseguir que estas becas alcancen mayoritariamente a solicitantes que están en una situación socioeconómica desfavorecida, se establece un límite máximo de renta per cápita familiar para acceder a las becas y se incluye en el cómputo de los miembros de la unidad familiar a efectos del cálculo de la renta per cápita los hijos no nacidos.

(...)

Las becas de bachillerato tienen como objetivo primordial remover los obstáculos socioeconómicos que impiden a determinados alumnos continuar sus estudios postobligatorios en el centro privado de su elección.

Otro de los objetivos de las becas que nos ocupa, derivado del anterior, es evitar el fracaso escolar e incluso el abandono de los estudios por encontrarse en circunstancias socioeconómicas desfavorables”.

- El **artículo 5** determina que debe considerarse unidad familiar a efecto de la norma y se establecen los miembros computables a efectos del cálculo de la renta familiar.

Se sugiere dado el carácter de norma básica que tiene según su Disposición Final segunda, el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas y dado el carácter complementario de las que son

objeto de informe, que se ajuste la determinación de la unidad familiar a la establecida en su artículo 14.

En el apartado uno del artículo examinado se incluye en el cómputo de los miembros de la unidad familiar a efectos del cálculo de la renta per cápita, a los hijos no nacidos, con el fin de conseguir que estas becas alcancen mayoritariamente a solicitantes que están en una situación socioeconómica desfavorecida, además de constituir una medida transversal de apoyo a la maternidad (En este sentido puede citarse la STC 271/2015, de 17 de diciembre).

-El **artículo 6** define lo que se entiende por renta per cápita familiar a los efectos previstos en la Orden sin que debamos realizar alegación alguna sobre su contenido.

-Los **artículos 7 a 10** regulan las solicitudes, lugar y plazo de presentación y la documentación que debe acompañarlas, tal como exige el artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998.

El artículo 7 se ajusta 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.

En relación con la referencia que contiene el artículo 8.1.b) al Libro de Familia, puede traerse a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, con el carácter de consideración esencial, en su Dictamen 51/2016, de 28 de abril:

“El artículo 9 al enumerar la documentación que ha de presentarse con las solicitudes menciona el Libro de Familia. Ha de recordarse que la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, suprime dicho Libro por lo que, conforme su artículo 80, la obtención de los datos del estado civil deberá obtenerse por la Administración de la Comunidad de Madrid de forma electrónica y, solo si ello no es posible, mediante la exigencia de certificación. No obstante, la presentación de los Libros de Familia expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2011 producirá efectos conforme su disposición transitoria 3ª”.

El apartado 3 del artículo 8 se remite al artículo 20.2 del proyecto, relativo a la graduación de las sanciones. Entendemos que la remisión correcta sería al artículo 20.3.

Nada que objetar en relación con el **artículo 9**, que se ajusta a lo establecido en el apartado 4 del artículo 16 de la Ley 39/2015.

-Por otra parte, en cuanto al **artículo 10**, procede indicar que el plazo de presentación de solicitudes debe fijarse en las bases, no en la convocatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.3 b) de la LGS. No cabe la remisión que hace el Proyecto. En este sentido, pueden fijarse plazos de presentación de las solicitudes en relación con las fechas de las convocatorias, pero no dejar a la convocatoria la determinación del plazo. La convocatoria no es más que un acto administrativo de aplicación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

-El **artículo 11** responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998.

-El **artículo 12**, responde a las exigencias del artículo 17.3.e) de la LGS y artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998 estableciendo los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención.

La asignación de puntuación en función de la renta per cápita familiar responde al contenido del artículo 83 de la LOE.

-El apartado 4 del **artículo 13** 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.

-El **artículo 14** responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998 al regular la composición del órgano colegiado de evaluación.

-En el apartado 3 del **artículo 15** se establece que las cuantías de las ayudas se determinarán en cada orden de convocatoria, si bien ello no es posible de acuerdo con el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998, en el que se dispone que las bases reguladoras de las subvenciones y ayudas públicas contendrán los criterios de determinación de la cuantía de las mismas. Deberán fijarse, por tanto, los criterios de determinación de dichas cuantías.

Esta consideración tiene carácter esencial.

-En cuanto al plazo máximo de resolución se establece en el **artículo 16** apartado 3 tal como exige el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998.

Conforme al artículo 25.1 de la Ley 39/2015, el sentido desestimatorio del silencio es correcto, pues en los procedimientos iniciados de oficio, como es el caso, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, que los interesados que hubieren comparecido puedan entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

La previsión de que el plazo de resolución se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una posterior es acorde con lo dispuesto en el artículo 25.4 de la LGS.

-El **artículo 17** se titula abono de la beca y justificación de la aplicación de los fondos. Sin embargo, no regula ni la justificación ni el plazo para llevarla a cabo.

El artículo 2.1 m) del Decreto 222/1998 establece que las bases deben determinar el plazo y forma de justificación, especificando el tipo de justificantes que deban aportarse. Ello en consonancia con el artículo 62.d) de la Ley 2/1995 que establece que las bases reguladoras deben contener, como mínimo el plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

Esta consideración tiene carácter esencial

El apartado 2 del precepto contempla la contratación de una empresa para la gestión de la convocatoria que tendría la consideración de entidad colaboradora, remitiéndose en cuanto a las condiciones de solvencia y eficacia que debe reunir la entidad a lo dispuesto en los artículos 87 y 90 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, lo que es acorde con el artículo 2.1.i) del Decreto 222/1998 y con el artículo 16.6 de la LGS.

Por otra parte, se incorpora la posibilidad de anticipos a cuenta sin exigencias de garantía que deberán ser autorizados por la hoy Consejería de Economía Empleo y Hacienda de acuerdo con el artículo 10.1.c) de la Ley 2/1995.

El **artículo 18** se ajusta a la exigencia contenida en el artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998.

Se sugiere añadir la exigencia de una declaración responsable sobre la no percepción de ninguna otra ayuda o beca con la misma o similar finalidad, provenientes de la Propia Comunidad de Madrid, de otras Administraciones Públicas, de otros entes públicos o de particulares nacionales o internacionales.

El **artículo 19** responde a la previsión contenida en el artículo 6.5 de la Ley 2/1995

Los apartados 1 y 2 del **artículo 20** responden a la exigencia contenida en el artículo 2.1,k) del Decreto 222/1998 al establecer los supuestos de revocación y reintegro.

Asimismo, se establecen los criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones, tal como exige el artículo 17.3.n) de la LGS.

El apartado 3 responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.o) del Decreto 222/1998 y al contenido del artículo 12 de la Ley 2/1995.

-En relación con el contenido del **artículo 21**, indicar que no se señalan los efectos derivados del cambio de centro.

-El **artículo 22** responde a la regulación contenida en el artículo 18 de la LGS.

La **Disposición transitoria única** contempla la situación de los alumnos solicitantes de segundo curso de bachillerato que hayan sido beneficiarios en el curso 2021-2022 de la beca de la Comunidad de Madrid para primer curso, indicando que los centros les mantendrán las condiciones establecidas en la Orden 604/2021, de 10 de marzo, de la Consejería de Educación y Juventud.

Nada que objetar en cuanto al contenido de la **Disposición Derogatoria**.

La **Disposición Final primera** realiza una habilitación normativa a favor del titular de la Dirección General competente en materia de becas y ayudas al estudio para establecer criterios de aplicación e interpretación.

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 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, Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas para el estudio de Bachillerato en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y atención de las consideraciones no esenciales formuladas.

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, Universidades, Ciencia y Portavocía.**

Alicia Pérez Yuste

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