

**SJ. 290/2019**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación en relación con un **PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN, POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN 2560/2009, DE 29 DE MAYO, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE LOS PREMIOS “DOLORES ESCRIBANO”, DIRIGIDOS A ALUMNOS QUE CURSAN ENSEÑANZAS DE DIBUJO EN LOS INSTITUTOS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA “RAMIRO DE MAEZTU” Y “CARDENAL CISNEROS”, DE MADRID Y SE CONVOCAN PARA EL CURSO 2008-2009.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tiene el honor de emitir el siguiente

**INFORME****ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fecha 21 de mayo del presente año, ha tenido entrada en este Servicio Jurídico una petición de Informe, remitida por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Educación e Investigación, relativa al Proyecto referenciado. Junto con la reseñada petición, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.
  
- Memoria del análisis de impacto normativo emitida por el Director General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria, de 20 de mayo de 2019.



- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia), fechado el 10 de mayo de 2019, 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 la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia) el 16 de mayo de 2019, 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 14 de mayo de 2019, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, según lo previsto 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 Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 17 de mayo de 2019.
  
- Orden 1221/2019, del Consejero de Educación e Investigación, por la que se modifica parcialmente el Plan Estratégico de Ayudas y Subvenciones correspondiente a los cursos 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022 en materia de apoyo a la enseñanza no universitaria, gestionadas por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria.
  
- Informe de la Secretaría General Técnica al amparo del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, emitido el 21 de mayo de 2019.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **PRIMERA.- Finalidad y contenido.**

El Proyecto sometido a consulta tiene por objeto, según señala su artículo único, la modificación de la Orden 2560/2009, de 29 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de los premios “Dolores Escribano”, dirigidos a alumnos que cursan enseñanzas de dibujo en los Institutos de Educación Secundaria “Ramiro de Maeztu” y “Cardenal Cisneros”, de Madrid y se convocan para el curso 2008-2009.

Tal modificación se justifica en la necesidad de adaptar la citada Orden a la nueva normativa administrativa contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015) y al nuevo Reglamento Europeo (UE) 2016/679 de Protección de Datos, según señala la Memoria abreviada del análisis de impacto normativo.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, constituida por un único artículo que modifica la Orden 2560/2009 en los siguientes aspectos: el artículo 4, apartados 5 y 6 –documentación y plazo-, el artículo 11 –resolución de la convocatoria-, el artículo 15 –aceptación de las bases- la disposición final segunda –datos personales- y la disposición final tercera –recursos-.

La parte dispositiva se cierra con una Disposición final única, relativa a la entrada en vigor de la norma.

### **SEGUNDA.- Marco competencial y cobertura normativa.**

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, es preciso atender, en primer término, a lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de



*“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.*

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), 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 artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”.*

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirse a lo expuesto en el Dictamen de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que citan y transcriben 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.

Por ello, la materia afectada por el Proyecto gira en la órbita de las atribuciones reconocidas a la Consejería de Educación e Investigación, de conformidad con el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación (artículo 1).

Ahora bien, para determinar la competencia específica que se ejercita a través del presente Proyecto es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE).





## Comunidad de Madrid

Así, el artículo 89 de la LOE establece que *“el Ministerio de Educación y Ciencia, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, podrá establecer, por sí mismo o en colaboración con otras entidades, premios y concursos de carácter estatal destinados a alumnos, profesores o centros escolares.”*

Por su parte, el artículo 90 dispone que *“el Ministerio de Educación y Ciencia, así como las Comunidades Autónomas, podrán reconocer y premiar la labor didáctica o de investigación de profesores y centros, facilitando la difusión entre los distintos centros escolares de los trabajos o experiencias que han merecido dicho reconocimiento por su calidad y esfuerzo”*.

Dichos preceptos, aun cuando no tienen carácter básico, permiten afirmar que las Comunidades Autónomas y, por tanto, la Comunidad de Madrid, ostentan competencia para crear premios dentro de su ámbito territorial, destinados a alumnos, profesores o centros escolares.

En virtud de todo lo anterior, y en atención a las finalidades cuya consecución pretende el Proyecto, y se manifiestan en su parte expositiva, ha de reconocerse una íntima conexión con la competencia autonómica antes referida, y se reconducen al ámbito material de actuación de la Consejería de Educación e Investigación.

### **TERCERA.- Naturaleza y régimen jurídico.**

Las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid se rigen fundamentalmente por la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, 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 Ley 2/1995.

Asimismo resulta obligatorio atender a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) –por cuanto parte de su articulado tiene



carácter básico, de conformidad con su Disposición Final Primera- y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Sin embargo, procede hacer ciertas consideraciones de interés, a la vista de que estamos en presencia de unos premios.

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

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

Los premios se vienen clasificando tradicionalmente en premio-subsunción (tiene un contenido económico relevante y está sujeto a la normativa de subvenciones), premio-honorífico (carece de contenido económico y persigue el enaltecimiento del interesado por haber realizado alguna conducta que redunde en beneficio de la comunidad) y premio-jurídico (además de un contenido honorífico o económico otorga algún otro derecho o el establecimiento de una determinada relación jurídica).

Para delimitar el régimen jurídico aplicable a los premios que nos ocupan –que se caracterizan por su contenido económico- es imprescindible hacer dos matizaciones:

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



En el presente caso, las candidaturas se presentan por los IES referenciados y en consecuencia, debe entenderse aplicable la exclusión prevista en el citado artículo 4, letra a) de la LGS.

De otro lado, debe traerse a colación la Disposición Adicional Décima de la LGS, en cuanto dispone que *“reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable”*.

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

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

Ello sentado, fijado en dichos términos el régimen jurídico aplicable al Proyecto, ya es dable dilucidar y valorar cuestiones como la competencia para afrontar la regulación que se pretende, y la viabilidad del instrumento a cuyo través se desarrolla su contenido. Estos aspectos son tratados en la consideración posterior.

#### **CUARTA.- Instrumento jurídico y tramitación.**

La articulación jurídica del Proyecto pretende realizarse por medio de Orden, en consonancia con el instrumento objeto de modificación, por tanto, ha de examinarse si se ha observado la tramitación adecuada.





## Comunidad de Madrid

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

Por ello, habremos de atender al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), norma modificada por la Disposición Final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015), que resulta de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 33 del EACM y con la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

La documentación remitida revela que el procedimiento de confección del Proyecto se ha atendido a las disposiciones contenidas en el artículo 26 de la Ley del Gobierno, sin perjuicio de las observaciones que formularemos a continuación.

Según se desprende del contenido de la Memoria del análisis de impacto normativo, el Proyecto no se ha sometido al trámite de consulta pública por tratarse de una orden que no tiene un impacto significativo en la actividad económica, y regular un mero aspecto organizativo de procedimiento.

De igual forma, en la Memoria del análisis de impacto normativo se indica que no procede realizar el trámite de audiencia.

De acuerdo con el Informe de 11 de mayo de 2016, emitido por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno en



relación con otro premio, es dable prescindir del trámite de audiencia al no afectar el objeto del Proyecto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Sobre este particular, procede remitirse a lo expuesto en el Dictamen de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de marzo de 2015 que establece:

“Por lo que respecta al trámite de audiencia, hay que estar a lo dispuesto en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, que dispone que “elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles (...)”.

Así pues, el trámite de audiencia se configura como requisito necesario para la elaboración de disposiciones de carácter general cuando concorra tal circunstancia.

En el supuesto que nos ocupa, el concepto de derecho o interés legítimo se ha de valorar desde la perspectiva de los perceptores de los premios; al respecto, y si bien podemos negar la existencia en abstracto del derecho a obtener un premio en atención a su consideración como una suerte de recompensa discrecional que persigue el enaltecimiento social del galardonado, debemos analizar la posible concurrencia de un interés legítimo.

A propósito de tal concepto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2008 ha indicado:

“Como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000, el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión «interés legítimo», utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 2571/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de



1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas (...)).

Así pues, el interés legítimo ha de derivar de una repercusión real y efectiva de la actividad administrativa en el ámbito vital o de intereses de la persona, sin comprender aquellos intereses que sean meramente eventuales o hipotéticos”.

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

Figura la Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, por lo que deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley de Gobierno y el artículo 3 del vigente Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo. Se justifica en la propia memoria los motivos de su elaboración abreviada, según lo previsto en el apartado 3 del artículo 3 citado.

Consta igualmente 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-. También 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.

Se ha emitido Informe por la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano en virtud del artículo 4. g) del Decreto 82/2002, de 23 de mayo.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley de Gobierno.

Asimismo, se aporta la Orden 1221/2019, del Consejero de Educación e Investigación, por la que se modifica parcialmente el Plan Estratégico de Ayudas y Subvenciones correspondiente a los cursos 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022 en materia de apoyo a la enseñanza no universitaria, gestionadas por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria.

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

#### **QUINTA.- Contenido.**

El proyecto de orden se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva y una disposición final.

En la parte dispositiva se procede a la modificación de los artículos 4, 11 y 15, y de las disposiciones finales segunda y tercera.

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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 EACM), de conformidad con el apartado 5.1 de las Instrucciones.

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. Sin embargo, no se recogen los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la Directriz 13.

En cuanto a la parte dispositiva, la modificación propuesta tiene un limitado alcance, pues se ciñe a adaptar las normas reguladoras a las novedades introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por el nuevo Reglamento Europeo (UE) 2016/679 de Protección de Datos, y a los cambios producidos en la estructura de la Administración autonómica.

Examinada la misma, cabe concluir que se adapta, con carácter general a las exigencias de la normativa citada, razón por la cual no se formula objeción alguna.

Respecto a la presentación de solicitudes por medios electrónicos, señalar que la redacción del citado apartado se acomoda a lo previsto en el artículo 13.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, de carácter básico, ex Disposición Final primera, tras la redacción dada al mismo por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

No obstante, en la modificación propuesta de la disposición final segunda, relativa a los datos personales, deberá incluirse una referencia a la nueva Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, en la que, además de destinarse a adaptar el ordenamiento español al Reglamento general de protección de datos y completar sus disposiciones, incorpora a su objeto la importante novedad de dirigirse a “garantizar los derechos



## Comunidad de Madrid

digitales de la ciudadanía conforme al mandato establecido en el artículo 18.4 de la Constitución” (art. 1.b de la Ley Orgánica citada).

Finalmente, como cuestión de técnica normativa, en cuanto a la cita de normas, señala la Directriz 80 que la primera cita deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y años, en su caso, y fecha. Así, procede tener en cuenta este criterio en cuanto a la cita de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En virtud de cuanto antecede se formula la siguiente

### CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a Informe 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-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico**

**en la Consejería de Educación e Investigación**

**Alicia Pérez Yuste**

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN.**

