

S.J.- 370/2022

INFC. - 2022/777

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 EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA POR LA QUE SE MODIFICAN DETERMINADOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA ORDEN 792/2017, DE 15 DE MARZO, DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE BECAS PARA EL ESTUDIO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE GRADO SUPERIOR 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

Único. - El 17 de mayo 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 9 de mayo de 2022, por el Ilmo. Sr. Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 13 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, 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 20 de abril de 2022.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 13 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 18 de abril de 2022.

- Orden 789/2022, de 5 de abril, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno, por la que se modifica la Orden 947/2020, de 5 de mayo, de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones correspondiente a los cursos 2020-2021, 2021-2022 y 2022-2023, en materia de becas para el estudio de Formación Profesional de Grado Superior en la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 17 de mayo 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.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su artículo primero, la modificación de la Orden 792/2017, de 15 de marzo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas para el estudio de Formación profesional de grado superior en la Comunidad de Madrid.

La Parte Expositiva justifica que:

“Con este sistema de becas, que alcanza a los cursos de formación profesional de grado superior, se quiere favorecer una formación profesional más flexible y con más capacidad para adaptarse a las necesidades reales del mercado de trabajo con el objetivo de facilitar la inserción laboral de los alumnos al terminar los estudios. Este sistema de becas de amplia cobertura, junto con otras medidas que van a favorecer la autonomía de los centros de formación profesional, puede dotar a estas enseñanzas de un fuerte dinamismo y de una vinculación cada vez mayor con el sector empresarial.

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 792/2017, de 15 de marzo.

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, dividido en doce apartados, y una Disposición Final única.

El artículo uno modifica el artículo 3 (Destinatarios de las ayudas); artículo 4 (Requisitos de los solicitantes); artículo 5 (Determinación de la unidad familiar); artículo 7 (Solicitudes); artículo 8 (Documentación); artículo 10 (Plazo para presentar las solicitudes); artículo 13 (Criterio para la concesión de becas); artículo 14 (Listas de solicitudes presentadas y excluidas).

Subsanaciones); artículo 16 (Propuesta de resolución de la convocatoria); artículo 17 (Resolución de la convocatoria); artículo 22 (Procedimiento de las renunciaciones) y artículo 24 de la Orden 349/2017.

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

Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.

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

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

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 39 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), en cuanto señala que: *“1. La formación profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales. La regulación contenida en la presente Ley se refiere a la formación profesional que forma parte del sistema educativo.*

2. La Formación Profesional, en el sistema educativo, tiene por finalidad preparar al alumnado para la actividad en un campo profesional y facilitar su adaptación a las modificaciones laborales que pueden producirse a lo largo de su vida, contribuir a su desarrollo personal y al ejercicio de una ciudadanía democrática y pacífica, y permitir su progresión en el sistema educativo, en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida.

3. La formación profesional en el sistema educativo comprende los ciclos formativos de grado básico, de grado medio y de grado superior, así como los cursos de especialización. Todos ellos tendrán una organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales”.

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 – Formación Profesional de Grado Superior- 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 792/2017 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 aquella 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).

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, al no derivarse impactos apreciables en los ámbitos de aplicación de esta norma.

No obstante, se echa en falta una breve justificación de cada una de las modificaciones propuestas, que igualmente deberían incorporarse a la Parte Expositiva del Proyecto.

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, 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.

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 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 indicar su objeto, finalidad y antecedentes. No obstante, deberán incluirse las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y describir de forma más amplia el contenido de la norma.

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 792/2017.

Como ya se ha indicado, el **apartado uno** del artículo único modifica el **artículo 3** de la precitada Orden, relativo a los destinatarios de las ayudas, incluyendo la modalidad a distancia, señalando que:

“Serán destinatarios de las ayudas los alumnos que realicen algún curso de un ciclo formativo de Formación Profesional de Grado Superior, en la modalidad presencial o a distancia en centros privados autorizados para estas enseñanzas por la Consejería competente en materia de Educación (...)”.

La inclusión de la modalidad a distancia se ajusta a lo previsto en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (artículo 68.1. a.), en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (artículo 3.9) y en el Real Decreto 1.147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo (artículos 49, 50 y 51).

En concreto, el artículo 68.1 a. de la Ley Orgánica 3/2022 dispone:

“1. Las ofertas de formación profesional de Grado A, B, C, D y E:

a) Podrán impartirse en cualquiera de las modalidades presencial, semipresencial, virtual o mixta, siempre que esté garantizada, síncrona o asíncronamente, la interacción didáctica adecuada y continua”.

En atención a la nueva regulación, se sugiere incluir las cuatro modalidades: presencial, semipresencial, virtual o mixta.

El **apartado dos** del artículo único del Proyecto modifica los apartados c) y d) del **artículo 4**, en el que se regulan los requisitos de los solicitantes, modificando los apartados c) y d) e incorporando los apartados e) y f), que quedan redactados en los siguientes términos:

“c) No superar la edad que se determine en la orden de convocatoria.

d) No superar el límite de renta per cápita familiar que se determine en la orden de convocatoria.

e) Ser residente en la Comunidad de Madrid, tanto para la modalidad presencial como a distancia. Para la modalidad a distancia será necesario haber residido en la Comunidad, como mínimo, los cinco años anteriores a la solicitud de la beca.

f) No ser alumno repetidor del curso para el que se solicite la beca”.

Respecto a la modificación de los apartados c) y d), cabe señalar que la determinación de la edad, así como el límite de renta per cápita familiar debe fijarse en las bases, no en la convocatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.3 b) de la LGS, básico, 6.2.b) de la Ley 2/1995 y 2.1.c) del Decreto 222/1998. No cabe la remisión que hace el Proyecto. La convocatoria no es más que un acto administrativo de aplicación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado e) se establece como requisito ser residente en la Comunidad de Madrid, tanto para la modalidad presencial como a distancia. En relación con la viabilidad jurídica de tal restricción procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía –Sevilla-, de 23 de abril de 2009, 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.

No obstante, en el apartado examinado se especifica que para la modalidad a distancia será necesario haber residido en la Comunidad, como mínimo, los cinco años anteriores a la solicitud de la beca. Debería incluirse en la MAIN una justificación que explique las razones del tratamiento diferenciado respecto de la modalidad presencial.

El **apartado tres** del artículo único del Proyecto modifica los apartados 1 y 4 y añade un nuevo apartado del **artículo 5**, relativo a la determinación de la unidad familiar.

En el apartado 1 se incorporan como miembros de la unidad familiar a los hermanos todavía no nacidos a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.

Sin duda, la finalidad de esta inclusión, es 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).

En el apartado 4 se especifica, respecto de los hijos que convivan en el domicilio familiar, que comprenden tanto a los hijos menores de 25 años no emancipados, como a los hijos mayores de 25 años incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada.

El apartado 5, que es un apartado añadido y así debería indicarse en el Proyecto de orden, establece los miembros computables cuando el régimen de custodia de los hijos sea el de custodia compartida.

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.

El **apartado cuatro** del artículo único del Proyecto modifica los apartados 1, 4 y 5 del **artículo 7**, relativo a las solicitudes.

Los apartados 1, 4 se modifican con el fin de adaptarlos a la web institucional www.comunidad.madrid.

Por otro lado, la modificación realizada en el último inciso del apartado 4 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.

La modificación realizada al apartado 5 obedece a la necesidad de adecuar las bases reguladoras al ordenamiento jurídico vigente; en concreto, con la exigencia de autorizar expresamente la consulta de los datos tributarios del interesado por parte de la Administración, ya que el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria, exige autorización expresa de la persona interesada para que sus datos tributarios puedan ser consultados por la Administración.

De esta manera, la consulta de los datos tributarios por parte de la Administración queda fuera del régimen general previsto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual la Administración podrá consultar los datos de la persona interesada, salvo oposición.

El **apartado cinco** del artículo único del Proyecto modifica varios apartados y añade uno nuevo del **artículo 8.1**, en el que se contempla la documentación que debe acompañar a la solicitud.

En relación con la modificación operada en el párrafo primero y tercero de artículo 8.1.b) debe 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 párrafo que se añade en el artículo 8.1.b responde a la previsión contenida en el artículo 5.1 del Proyecto.

El artículo 8.1.c. 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; asimismo, se incorporan los certificados acreditativos de ser beneficiario de la Renta Mínima de Inserción o del Ingreso Mínimo Vital.

Ninguna objeción cabe formular a las modificaciones propuestas.

El artículo 8.1.h) se modifica para adaptarlo a las modificaciones introducidas en el artículo 4, a cuyas consideraciones nos remitimos.

El artículo 8.1.j) se modifica para ajustarse a lo dispuesto en la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional y a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Se añade el apartado m) al artículo 8.1 en consonancia con la modificación realizada al artículo 4, reiterando la necesidad de justificar el diferente tratamiento respecto de la modalidad presencial.

En este punto, indicar que procedería modificar el artículo 9 de la Orden 792/2017, en el que se regula el lugar de presentación de las solicitudes, con el fin de adaptar la denominación genérica correctamente a la Consejería competente en materia de Educación y a la web institucional www.comunidad.madrid.

A continuación, el **apartado seis** del artículo único modifica el **artículo 10** de la precitada Orden en cuanto al plazo de presentación de las solicitudes, fijando un plazo concreto y suprimiendo la remisión a la convocatoria, lo que es acorde con lo previsto en el artículo 2.1.d. del Decreto 222/1998.

El **apartado siete** del artículo único modifica el **artículo 13** de la precitada Orden, en el que se establece el criterio para la concesión de las becas, suprimiendo el supuesto de las convocatorias abiertas.

El que las becas se concedan en función de la renta per cápita familiar responde al contenido del artículo 83 de la LOE y es acorde con lo dispuesto en el artículo 2.1.g. del Decreto 222/1998.

El **apartado ocho** del artículo único modifica el **artículo 14.1** de la precitada Orden para adaptarlo a la web institucional www.comunidad.madrid.

El **apartado nueve** del artículo único modifica el artículo **16.2. 2º** de la precitada Orden, incorporando la previsión de que el sorteo se efectúe con carácter previo a la valoración de las solicitudes dejando constancia en el acta que se emita por la Comisión de Valoración, lo que es acorde con el principio de transparencia y seguridad jurídica.

El **apartado diez** del artículo único modifica el artículo **17.2.** de la precitada Orden para adaptarlo a la web institucional www.comunidad.madrid.

El **apartado once** 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”*.

Por último, el **apartado doce** del artículo único modifica el **artículo 24** de la precitada Orden, suprimiendo el régimen de recursos de la norma, lo que es procedente dado el carácter normativo de las bases, e incluyendo la referencia a la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal en relación con la obtención de los datos personales de los solicitantes de beca y la seguridad y confidencialidad de estos.

Nada que objetar sobre tal modificación.

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, una vez sean atendidas las consideraciones esenciales y sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada 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**