



Ref. 3141

INFORME DE SECRETARIA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES A CENTROS EDUCATIVOS CONCERTADOS DERIVADOS DEL MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE BANCO DE LIBROS Y OTROS MATERIALES CURRICULARES Y SU IMPLANTACIÓN.

A solicitud de la Dirección General de Innovación y Formación Profesional, dentro del procedimiento iniciado para la aprobación del proyecto de orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a centros educativos concertados derivados del mantenimiento del sistema de banco de libros y otros materiales curriculares y su implantación, se emite el presente

INFORME

I. Competencia para emitir el presente informe y tipo de reglamento.

El proyecto de orden que se tramita tiene por objeto establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a centros educativos concertados "derivados" del mantenimiento del sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares y su implantación. A este respecto, la iniciación de este procedimiento se acordó mediante la Orden, de 9 de julio de 2021, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, en consecuencia procede su tramitación conforme a lo dispuesto en el artículo 11.3 de la Ley , modificado tras la entrada en vigor de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa de Aragón: "*el procedimiento de elaboración de las bases reguladoras solo exigirá que el proyecto de bases reguladoras elaborado por el departamento competente sea objeto de informe preceptivo de la Intervención General, a través de sus intervenciones delegadas, u órgano de control equivalente en las Entidades locales y del informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.*"

No obstante, lo anterior, atendiendo a la solicitud de informe del órgano gestor, se emite el presente informe. Se regula en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA) el régimen de tramitación de disposiciones normativas. La citada ley ha sido modificada mediante la Ley 4/2021, de 29 de junio (BOA Nº 140, de 2 de julio de 2021). La modificación afecta al Capítulo IV, regulador del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas y entró en vigor, de acuerdo con su disposición final cuarta, el 22 de julio de 2021. No obstante, según se dispone en la disposición transitoria segunda de la ley: "*a los procedimientos de elaboración de anteproyectos de ley y de disposiciones de carácter general ya iniciados a la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior*". Así entonces, habiéndose iniciado el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto objeto de este informe mediante la Orden, de 9 de julio de 2021, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, procede su tramitación conforme a lo dispuesto en la LPGA antes de su reciente modificación.

De acuerdo con lo dispuesto al artículo 50.1.a) de la LPGA, es preceptiva la emisión de informe sobre el citado proyecto de orden por esta Secretaría General Técnica, que deberá contener, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas.



II. Antecedentes y marco jurídico:

El proyecto de orden que se tramita, además de ajustarse a lo establecido en la LPGA como hemos indicado, deberá ajustarse en su tramitación y contenido en lo previsto en los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo. Así mismo, deberá respetar lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en el Reglamento General de Subvenciones y en la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (en adelante LSA).

De acuerdo con lo exigido en el artículo 5 de la LSA, el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Educación, Cultura y Deporte para el periodo 2020-2023, aprobado mediante Orden de 28 de octubre de 2019, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, prevé como línea de subvención en su apartado 3.1.1, las ayudas a centros educativos concertados derivadas del mantenimiento del sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares y su implantación, en una línea, tal y como se desprende de la memoria justificativa de este proyecto normativo.

III. Procedimiento de elaboración y tramitación:

En relación con el procedimiento de elaboración del proyecto de orden, una vez analizado el expediente remitido a través de la herramienta BENT, se informa lo siguiente sobre los trámites impulsados en su elaboración:

En primer lugar, consta la Orden, de 9 de julio de 2021, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de para la elaboración del proyecto de orden que nos ocupa. En este documento se encomienda el impulso del proyecto normativo exclusivamente a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional. Así mismo, se acuerda ampliar el trámite de audiencia con el de información pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.2 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El expediente remitido contempla la realización del trámite de consulta pública exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, existiendo certificado del Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 28 de julio de 2021, en el que se acredita la práctica de este trámite del 13 al 27 de julio de ese año, sin que se recibieran aportaciones al respecto.

Atendiendo a las exigencias del artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, el proyecto normativo se acompaña de una memoria justificativa, de 31 de agosto de 2021, suscrita por el Director General de Innovación y Formación Profesional, en el que se analiza de forma adecuada la conveniencia de la norma y su inserción en el ordenamiento jurídico. Así, según se expone, la normativa actual contempla que el departamento debe aportar financiación a los centros educativos para el mantenimiento de su banco de libros mediante la adquisición de material y su renovación. Dado el carácter subvencional del tipo de aportaciones que se contemplan y en aras de mejorar la gestión del sistema del Banco de Libros, se estima necesario establecer esta regulación.

Se describe suficientemente en la memoria la competencia del Consejero del departamento para la aprobación de la orden y se contiene un apartado relativo a la



estructura de la norma, así como a su contenido. En cuanto al impacto social, el apartado 3 analiza el indudable carácter del mismo, en el sentido de que la norma fomenta acciones encaminadas al aprendizaje y mejora de las distintas competencias por parte del alumnado, así como acciones de compensación y promoción educativa. Se analiza también en la memoria referida el impacto de género y orientación sexual, expresión e identidad de género, indicándose en la memoria justificativa que la norma es pertinente al género, sin que se den medidas de discriminación positiva en este ámbito puesto que no existe afección ni distinción alguna por razón de género. Por último, en cuanto a la discapacidad, se obtiene una conclusión similar a la existente por razón de género, negándose la afección en este ámbito de la norma pretendida.

En relación con lo anterior, debe indicarse que la ~~citada~~ Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, exige que el proyecto de norma se acompañe de una memoria explicativa de igualdad, en su artículo 19, que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma, documento distinto del informe de evaluación de impacto de género y que no se ha hallado en el expediente.

Por otro lado, y por su posible incidencia sobre la materia, debe indicarse que la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de las familias numerosas, exige en las memorias de impacto normativo de proyectos de ley y de reglamentos, que se analice el impacto de la normativa en la familia.

Se incorpora al expediente remitido, como un documento diferenciado de la memoria justificativa, una memoria económica del Director General de Innovación y Formación Profesional, de 31 de agosto de 2021, en la que se expone que la aprobación del proyecto normativo no supone incremento de gasto adicional al previsto actualmente en los presupuestos de este departamento. La cuantía económica que corresponda a cada convocatoria será determinada, en cada caso, según las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio económico, sufragándose con cargo a fondos propios del presupuesto autonómico, con base en las partidas presupuestarias que se indican en la memoria. Se señala, así mismo, que existe la posibilidad de que la financiación pueda recoger cantidades aportadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Consta la publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, de la documentación correspondiente al proyecto de orden, en los términos previstos en el artículo 15.1.d) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, referente a la información de relevancia jurídica, concretamente, los proyectos de disposiciones reglamentarias.

Se observa en el expediente remitido que el Boletín Oficial de Aragón, de 24 de agosto de 2021, publicó el anuncio del Director General de Innovación y Formación Profesional, por el que se ordenó someter a información pública el proyecto de orden. Así mismo, se otorgó trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones más representativas: Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE) y Federación Española de Religiosos de Enseñanza-Centros Católicos (FERE-CECA ARAGÓN).

Se incorpora al expediente el informe del Consejo Escolar de Aragón 25/2021, de 28 de septiembre, conteniendo diversas consideraciones y sugerencias.

El informe de la Dirección General de Innovación y Formación Profesional, de 19 de octubre de 2021, contiene el análisis de las alegaciones y observaciones recibidas en la tramitación del proyecto de orden que nos ocupa, si bien, tal y como se expone, tan sólo se obtienen observaciones emitidas por el Consejo Escolar de Aragón. Se observa que se han



aceptado, en un criterio del que no discrepa este órgano revisor, varias observaciones de este órgano en cuanto a estructura de la norma, cuestiones terminológicas y citas de normas y trámites seguidos en el procedimiento. Se manifiesta la conformidad en cuanto a la no aceptación de otras observaciones relativas a cambios en la estructura de los artículos y sus apartados, concretamente en lo que se refiere a los artículos 9 y 10 y 11 y 12, así como con respecto a la no supresión del artículo 10.2, por considerar necesario su contenido. Con respecto al resto de las sugerencias efectuadas por ese órgano consultivo y su criterio de admisión, no existen observaciones que efectuar, más allá de lo que se deriva del análisis de la norma que se efectúa en este informe.

Tras la emisión de este informe, el proyecto de orden deberá ser sometido a informe de la Intervención Delegada, en los términos exigidos en el artículo 11.3 de la LSA. Así mismo, en aplicación de este mismo precepto legal, deberá solicitarse informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Se recuerda que deberá seguir dándose cumplimiento a la exigencia de publicidad activa del proyecto hasta su aprobación, en los términos establecidos en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA Nº 68, de 10 de abril de 2015). La publicación en el portal web Transparencia de Aragón deberá solicitarse por la Dirección General a través de la Unidad de Transparencia de este departamento.

IV. Protección de datos de carácter personal y administración electrónica:

En materia de protección de datos, se recuerda que la Dirección General de Innovación y Formación Profesional debe haber dado de alta en el Registro de Actividades de Tratamiento de Datos de Carácter Personal aquellas actividades de tratamiento que se deriven de estas bases reguladoras, y tener en cuenta lo exigido por los artículos 11 y 31 de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de garantía de los derechos digitales.

Sobre el procedimiento de tramitación de las convocatorias, regulado en el artículo 9 de las bases, se recuerda que el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece la obligación de las personas jurídicas de relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, en consecuencia, en la convocatoria, necesariamente deberá redactarse de modo que la tramitación de la convocatoria sea por medios electrónicos.

V. Contenido material del proyecto:

I. Antes de analizar el contenido material del proyecto, conviene hacer una consideración importante acerca del contexto jurídico en el que esta norma se desarrolla. La Orden ECD/153572018, de 12 de septiembre, establece el modelo y el sistema del Banco de Libros para centros educativos sostenidos con fondos públicos. Por otro lado, la Orden ECD/483/2019, de 13 de mayo contiene la regulación del sistema del Banco de Libros y su implantación en los centros docentes sostenidos con fondos públicos. Esta última norma, a consecuencia de la Sentencia 255/2021, de 6 de septiembre de 2021, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, siendo recurrente la Asociación Nacional de Editores de Libros y Material de Enseñanza, ha sido anulada por no haberse respetado el procedimiento establecido legalmente para su elaboración, al no haberse celebrado la consulta pública previa.



La orden que se analiza se basa en las dos normas citadas, incluyendo referencias en su articulado a ambas. Teniendo en cuenta que las bases parten del funcionamiento y establecimiento previo de un sistema de Banco de Libros, configurado y estructurado de acuerdo con lo establecido en la Orden ECD/483/2019, la regulación propuesta se torna compleja. Ya de partida, podrán ser beneficiarios de estas subvenciones, de acuerdo con las bases reguladoras propuestas, los centros educativos que se acojan al sistema de Banco de Libros contemplado en la Orden citada; también las actuaciones subvencionables se definen dentro de este marco jurídico de la Orden ECD/483/2019. Resulta complicado concebir la regulación que se propone a falta de la norma que contiene la regulación jurídica del Sistema del Banco de Libros, y las formas de adhesión a este sistema.

II. En relación con el contenido material del proyecto, se realizan las siguientes aportaciones y sugerencias:

- Respecto al título de la norma y su mención en otros apartados de la misma, se sugiere que sea revisado, teniendo en cuenta que las subvenciones que se regulan lo son para sufragar los gastos derivados del mantenimiento del sistema de Banco de Libros sin que se especifique esta circunstancia en la redacción actual.

- En el artículo 2, se recomienda especificar que el sistema de banco de libros corresponde a cada centro educativo y corregir errata de redacción, de modo que quedaría redactado de la siguiente manera: “1. Se consideran actuaciones subvencionables aquellas dirigidas al mantenimiento del sistema de Banco de Libros de cada centro educativo, efectuadas dentro de la regulación contemplada...”

En el apartado segundo de este artículo, surge la duda de si cabe la subcontratación que se afirma, en el caso de un centro gestor distinto del centro educativo, que hubiera conveniado con éste, por cuanto el objeto del convenio no tiene carácter contractual. Además, debe recordarse lo regulado en el artículo 31.2 de la LSA.

- En el artículo 5, se indica *que no podrán ser beneficiarias aquellas que hubieran*. Falta precisar el ámbito subjetivo de este apartado. Por otro lado, no se indica el modo ni el momento en que debe acreditarse no estar incurso en ninguna de las circunstancias que se mencionan. Deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LSA, tras la modificación operada por la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa, en cuanto a la exigencia y acreditación del cumplimiento de requisitos establecidos en la normativa vigente y del seguimiento del cumplimiento de lo declarado responsablemente.

- Con respecto al derecho de oposición que se contempla en el artículo 6.2, último inciso, debe tenerse en cuenta que, en el caso de que la comprobación del cumplimiento de obligaciones distintas de las tributarias sea sobre el cumplimiento de una persona jurídica, como es el caso, dado que los destinatarios de las subvenciones cuyas bases se pretenden aprobar son los centros educativos concertados, no suponen para la Administración Pública la obligación de tener que dar el derecho a oposición, al no ser datos de carácter personal.

- En el artículo 7, conviene incluir una referencia a la regulación jurídica del procedimiento de concurrencia competitiva tanto en la normativa estatal como autonómica. Por otro lado, se observa que no se opta por el procedimiento simplificado de concurrencia competitiva, posibilidad que queda amparada dentro del artículo 14.3.b) de la LSA, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 7.2 del borrador de las bases propuesto.

- Dentro del artículo 9.1, conviene indicar que el plazo de presentación de solicitudes se determinará en la convocatoria.



- En relación con la comisión de valoración que se contempla en el artículo 11.3, conviene indicar que su funcionamiento se deberá ajustar a lo dispuesto para los órganos colegiados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, así como en las disposiciones que las puedan desarrollar.

- En el artículo 13, se sugiere que lo dispuesto en el apartado 6 de este artículo se incluya como un segundo inciso del apartado 1, por mantener una más adecuada unidad semántica. Por otro lado, convendría indicar que, en el caso de que no se presenten alegaciones, se dará por aceptada la propuesta de resolución.

- En el artículo 15, se basa la justificación de la subvención en un certificado que emite este departamento en el que se haga constar que el centro docente desarrolla el sistema de banco de libros y que cumple los criterios de gestión de este sistema.

- La LSA establece el régimen de la justificación de las subvenciones en el artículo 32. En su apartado 1 *in fine*, establece lo siguiente: *Las bases reguladoras fijarán la forma de justificación que, siendo adecuada al supuesto de que se trate, comporte menores cargas administrativas y mayor agilidad.* El proyecto de orden que se informa prevé que sea la Dirección General de Innovación y Formación Profesional la que certifique la justificación de la subvención. A este respecto, de un lado, se plantea la duda de si tal certificado se emitirá de oficio o a instancia de los centros beneficiarios de la subvención pero, en cualquier caso, no se entiende la necesidad de emitir este certificado, cuando es la Dirección General competente que lo ha de emitir, la misma que ha de comprobar el cumplimiento de los requisitos. Tampoco queda claro cómo se articula este trámite dentro del plazo exigido para la justificación y las penalidades que se imponen al beneficiario en caso de que no se proceda en el plazo conferido, cuando se trata de una comprobación que ha de hacer el órgano gestor de las ayudas. Por otro lado, debemos recordar que la justificación de la subvención es una obligación legal de beneficiario conforme a lo establecido en el artículo 9.b de la LSA.

- En el artículo 18, teniendo en cuenta que el apartado anterior cita dos normas legales, debe precisarse a qué norma se hace referencia para el procedimiento de reintegro.

- Finalmente, en cuanto al contenido mínimo que deben recoger las bases reguladoras según lo establecido en el artículo 12 de la LSA y en el artículo 17 de la LGS, cuyos apartados 1, 2 y 3 c), f), h), i) j), k) m) y n) tiene carácter básico, se informa que parece haberse recogido todo el contenido que es obligado y cabe entender que la ausencia de parte de la regulación material prevista en los artículos citados obedece a que se ha optado por obviar esa regulación.

VI. Técnica Normativa:

Se ha comprobado que la estructura de la norma se ajusta, con carácter general, a las directrices de técnica normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 y publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden del Consejero de Presidencia y Justicia de 31 de mayo de 2013 y, en tanto que se trata de una disposición reglamentaria de carácter general con vocación reguladora, las disposiciones se han redactado en forma de texto articulado, sin que queda hacer consideraciones al respecto.



VII. Corrección gramatical y ortográfica.

- Artículo 7.2, donde dice *de acuerdo a tal procedimiento* debe decir “de acuerdo con tal procedimiento”.
- Artículo 13.6: se considera que la referencia a “*Dichas propuestas*” debe hacerse en singular.
- Artículo 14.3, se sugiere la siguiente redacción: “La resolución deberá hacer constar de forma expresa:”
- Artículo 14.4, se sugiere la siguiente redacción: “La resolución se publicará en el Boletín Oficial de Aragón, surtiendo los efectos de la notificación individual.
- Artículo 15.1, donde dice *y cumple con sus criterios*, debiera decir “y que cumple con sus criterios”. En el apartado 3, donde dice *llevarán consigo*, debiera decir “llevará consigo”.

Es cuanto procede informar.

A la fecha de la firma electrónica.

Estela Ferrer González

Secretaria General Técnica