

INFORME AJ-CDEFP 2024/011 RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS PREMIOS EXTRAORDINARIOS EN LAS ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS SUPERIORES QUE SE IMPARTEN EN CENTROS DOCENTES DE TITULARIDAD PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposición de carácter general. Premios Extraordinarios.

Habiéndose remitido petición de informe sobre el asunto arriba referenciado, de conformidad con el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, me cumple poner de manifiesto las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Se solicita informe sobre el proyecto normativo antes referido, de manera que, siguiendo el orden lógico que demandan los informes sobre proyectos de disposiciones de carácter general, antes de examinar el contenido debe precisarse el título competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía que fundamente la disposición proyectada, así como el procedimiento de elaboración y la forma que haya de adoptar la disposición.

En cuanto al título competencial, lo encontramos, desde un punto de vista material o sustantivo, además de genérico, en el artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, en relación con las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado, incluidas las enseñanzas de educación infantil, la competencia exclusiva que incluye, entre otros aspectos, el régimen de becas y ayudas con fondos propios.

SEGUNDA.- El marco normativo en que se encuadra el presente proyecto parten de la regulación establecida vía LO 2/2006 de 3 de mayo de Educación que delimita la condición de enseñanzas artísticas superiores encontrando a su vez desarrollo normativo en el RD 1614/2009 de 26 de octubre.

A nivel autonómico la normativa de referencia se encuentra en la Ley 17/2007 de 10 de diciembre de Educación de Andalucía y el Decreto 54/2022 de 12 de abril por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores, enseñanzas artísticas de máster y estudios de doctorado propios de las enseñanzas artísticas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Lo anterior se pone en relación con la vocación de las Administraciones de potenciar la estimulación del alumnado y potenciar la excelencia.

TERCERA.- Sentado lo anterior, ha de examinarse el procedimiento que debe seguirse para la elaboración de la disposición del proyecto de Orden sometido a nuestra consideración.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		30/01/2024 13:20	PÁGINA 1 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDdalL4e1SSE5E6qqKJtKForNB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



1.- Al tratarse de una disposición de carácter general el procedimiento aplicable para su elaboración el contenido en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre de Gobierno de Andalucía, sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

Debe recordarse cómo el Tribunal Constitucional (cfr. entre otras, la Sentencia 15/1989, de 26 de Enero, F.J. 7º) destaca que es ésta una materia en la que las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva cuando se trata del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general, recogiendo dicha competencia en el caso de Andalucía en el artículo 13.4º del Estatuto de Autonomía.

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con normativa específica de carácter propio determinante del cauce a través del cual se debe desarrollar la elaboración de las disposiciones autonómicas de carácter general. Nos referimos a la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 7 de noviembre), artículo 45, cuyo contenido es similar al del artículo 24 de la Ley 50/1997 de 27 de Noviembre, del Gobierno.

Así, dicho precepto establece los siguientes trámites para la elaboración de disposiciones de carácter general; a saber:

- Elaboración del Proyecto por el correspondiente Centro Directivo, acompañándose informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del costo a que dará lugar.
- Cuantos informes, dictámenes y aprobaciones previas exija el ordenamiento; igualmente, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.
- Por afectar a los intereses de los ciudadanos, trámite de audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, pudiendo realizarse con las organizaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de 7 días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.

En este punto, debe señalarse que, conforme a la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de Andalucía, a la hora de elaborar disposiciones de carácter general, la Administración debe mostrar un rigor estricto en la observancia de los requisitos de carácter adjetivo o procedimental que vengán legalmente impuestos a la actividad administrativa de producción normativa, porque ésta, al igual que los requisitos de naturaleza sustantiva, se integran en el ordenamiento jurídico, al que se encuentran vinculados en su actuación todos los poderes públicos, como claramente ponen de manifiesto los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución. Por tanto, la observancia del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general debe ser escrupulosa, pues, si el procedimiento cumple una función de garantía para el ciudadano en relación con las decisiones administrativas, tanto mayor debe ser su exigencia cuando se trata de elaborar normas que se van a insertar en el ordenamiento jurídico, teniendo vocación de generalidad.

2.- Igualmente, habrá que estar también a las disposiciones contenidas en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		30/01/2024 13:20	PÁGINA 2 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDdalL4e1SSE5E6qqKJtKForNB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



adelante LPACAP), dedicadas a “la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”.

Recordamos al respecto, no obstante, que la aplicación de parte de esos artículos quedó afectada por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional con ocasión de la Sentencia de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016 interpuesto por la Generalidad de Cataluña, contra diversos preceptos de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre ellos, algunos de dicho Título VI.

Concretamente, el fallo de esta Sentencia del TC:

* Declara inconstitucional y nulo los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías del Gobierno” del párrafo tercero del art. 129.4 de la Ley 39/2015 (*“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferida, 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.”*)

El TC afirma que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular. Al reservar al Estatuto autonómico las decisiones en torno a la titularidad de la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, el art. 147.2 c) CE ha excluido que puedan ser objeto de la legislación ordinaria.

Por ello concluye que el párrafo es inconstitucional, pero no por contradecir lo dispuesto en el art. 68.1 EAC (Estatuto de Autonomía de Cataluña), sino, simplemente, por regular aspectos que la Constitución ha remitido a los Estatutos de Autonomía, esto es, cuestiones que integran su “contenido necesario y reservado” (STC 93/2015, FJ 3), “contenido constitucionalmente obligado” (STC 31/2010, FJ 4) o “contenido mínimo necesario” (STC 247/2007, FJ 12).

Ahora bien, el TC estima la impugnación, pero solo parcialmente, esto es, sólo en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías del Gobierno”.

* Declara contrario al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia, los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133.

El artículo 129 se refiere a “Principios de buena regulación”: el artículo 130, a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”; el 132, a la “Planificación normativa”, y el 133, a la “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”.

El TC afirma que estos artículos se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		30/01/2024 13:20	PÁGINA 3 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDdalL4e1SSE5E6qqKJtKForNB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas, por lo que invaden las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes, razón por la cual estima el recurso en este punto.

No obstante, el TC no declara su nulidad, por cuanto tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, de manera que únicamente los declara no aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

* Por último, declara contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 c), el art. 132 y el art. 133 (salvo el inciso de su apartado 1 “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*” y el primer párrafo de su apartado 4).

El artículo 132 de la Ley 39/2015, que se refiere a la “Planificación normativa”, establece, a juicio del TC, “*una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo)*”. Concluye por ello el Tribunal que “*De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas*”.

En cuanto al artículo 133, sobre “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”, el TC excluye de la declaración como contrario al orden constitucional, tanto el primer inciso del apartado 1 (“*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*”), como el primer párrafo del apartado 4 (“*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 General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen*”), y ello por cuanto contienen normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Por el contrario, las demás previsiones del art. 133, en la medida que descienden a cuestiones procedimentales de detalle, desbordando el ámbito de lo básico, vulnerarían las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

En consecuencia, el TC declara que los arts. 132 y 133 (salvo las partes referidas: primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. El TC entiende que tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal (sin que ello fuera objeto de controversia en el citado proceso).

CUARTA.- Aún dentro de cuestiones formales, surge la necesidad de referirse a la forma elegida en el proyecto para que se integre esta disposición en el Ordenamiento Jurídico: Orden de la Consejería de Educación.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		30/01/2024 13:20	PÁGINA 4 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDdalL4e1SSE5E6qqKJtKFoNB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En primer lugar, la forma de “Orden” implica abordar la potestad reglamentaria de que disponen los titulares de las Consejerías. Básicamente, son tres los supuestos en que aquella potestad les corresponde:

- Cuando se trata de la organización interna de la Consejería (la conocida como “potestad reglamentaria doméstica”).
- Cuando cuenta con una previa habilitación para ello, de acuerdo con el ordenamiento vigente (conforme a la STC 185/1995, de 14 de Diciembre -F.J. 6º c) -, dicha habilitación habrá de venir prevista en norma de rango legal).
- Cuando la disposición reglamentaria no viene tanto a desarrollar otras normas previas, sino a disponer la simple ejecución reglada de las mismas, como se destaca en el Dictamen del Consejo de Estado de 23 de Diciembre de 1997 (*Consideración 3º*).

El artículo 44.2 de la Ley andaluza 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone expresamente que *“Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”*.

En el presente caso, y a los fines de justificar dicha potestad se alude al art 44,2 ley 6/2006 de 24 de octubre del Gobierno de la Comunidad Autónoma si bien desde el Servicio de Legislación parece reconocerse la competencia en virtud de lo dispuesto la DF tercera del Decreto 54/2022 de 12 de abril. En la misma línea hay doctrina que apunta a que si bien no tiene carácter básico, preceptos como el 89 y 90 LOE habilitarían a las Comunidades Autónomas para crear premios dentro de sus respectivos ámbitos territoriales

QUINTA.- Respecto del contenido de la Orden, hemos de efectuar una serie de consideraciones generales:

1.- De acuerdo con la Regla III de la Instrucción de 16 de marzo de 2005 de la Comisión General de Viceconsejeros ha de evitarse un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

2.- Los conceptos técnicos se entenderán realizados en el mismo sentido en el que se encuentran regulados en las disposiciones que los regulen.

3.- Cada párrafo ha de tener sentido por sí mismo y ser comprensible al margen del resto del texto.

4.- Una vez utilizado un término o expresión que tenga carácter de continuidad en el texto, debería evitarse la proliferación de otras distintas de las ya empleadas.

5.- Conforme al apartado 3.c) de la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública por la que se establecen los criterios para la redacción de proyectos de disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, las divisiones de los apartados deben efectuarse en párrafos

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		30/01/2024 13:20	PÁGINA 5 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDdalL4e1SSE5E6qqKJtKForNB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



señalados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. Cuando deba a su vez subdividirse se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1º, 2º, 3º ó 1ª, 2ª, 3ª). En ningún caso podrán utilizarse asteriscos, guiones o listados carentes de apartado o subapartado; dividir los artículos directamente en forma de cláusulas (6.1, 6.2, 6.3).

6.- Sugerimos evitar, por razones de buena técnica normativa, alusiones concretas a centros directivos, a fin de que posibles modificaciones en el reparto de competencias, o simplemente en la denominación de dichos órganos, conviertan en obsoletas las previsiones de la Orden. Por ello, proponemos la siguiente fórmula alternativa: “la Dirección General competente en la materia”.

7.- Por último, aquellos preceptos que reproduzcan el contenido de normas legales deberían introducir, siguiendo el criterio formulado por el Consejo Consultivo de Andalucía, la fórmula “de conformidad con...”.

SEXTA.- En cuanto al clausulado se observa lo siguiente:

- Con carácter apriorístico se hace preciso quede determinado la naturaleza y régimen jurídico del premio en cuestión. Tenemos a bien remitirnos a las observaciones contenidas en la consideración segunda del Informe EDPI00218/13 sobre el Proyecto de Orden por la que se establece el procedimiento para la concesión de los Premios extraordinarios de Bachillerato y se efectúa su convocatoria para el curso 2012/2013 (Informe que precedió a la aprobación de la vigente Orden de 21 de mayo de 2013, por la que se establece el procedimiento para la concesión de los Premios Extraordinarios de Bachillerato y se efectúa su convocatoria para el curso 2012/2013, y cuya derogación prevé el Proyecto objeto de informe), en lo que respecta al extremo relativo a que la presente Orden considere que los premios que regula quedan excluidos del ámbito objetivo de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por la que se regula el procedimiento de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía. Consideramos dichas observaciones trasladables al borrador que nos ocupa, y se hace preciso que se deje claridad sobre la pretensión de aplicación de la LGS y normativa de desarrollo en éste caso en concreto si bien se conoce y consta en el expediente administrativo en cuestión la expresa opinión en éste caso realizada tanto desde la SGAP como desde DG Presupuestos.
- Valorar si puede entenderse que las referencias contenidas en el art 7.3 del borrador sometido a examen al apartado 2 del art 11 de la Ley 12/2007 de 26 de noviembre, se está queriendo referir también al apartado 3 del referido art 11.
- El procedimiento regulado parece prever tres fases de valoración: una primera en las Comisiones conformadas en los Centros, otra en sede de elevación de propuesta de Jurado y otra de resolución decisoria de la Dirección General competente, entendemos que de los Servicios Centrales de la Consejería en cuestión. Al encontramos ante un procedimiento selectivo de concurrencia y competitividad se hace recomendable fijar todos los elementos que hagan indubitada la imparcialidad y lo aséptico del desarrollo de las labores de cada una de las fases. En tal sentido se cuestiona si efectivamente se garantiza esa máxima imparcialidad y carencia de

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		30/01/2024 13:20	PÁGINA 6 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDdalL4e1SSE5E6qqKJtKForNB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



contaminación decisoria cuando el artículo 9 del borrador nombra presidente del Jurado con voz y voto dirimente al titular de la Dirección general competente en materia de enseñanza artística, que es a su vez -ex art 10 del borrador- el que va a ser el competente para la firma de la resolución a propuesta precisamente de ese Jurado que preside.

Iguals consideraciones podrían aducirse cuando en el Jurado se prevé la vocalía de algún director de centro de enseñanzas artísticas superiores (art 9 del borrador) que a su vez pudiera ser presidente de la Comisión (art 7 del borrador) que decide las candidaturas.

- La lectura del art 12 del borrador remitido genera duda acerca de los consentimientos expresos a presentar por los titulares de los TFG que participen a lo largo del proceso no quedando claro si estamos ante consentimientos distintos para participar en la selección, para aceptar el premio y/o para ver publicado su trabajo, o si el consentimiento a participar en el proceso implica ya de por si la aceptación de todas las bases entre las cuales se entiende incluida la viabilidad de publicación ulterior de las obras y su difusión.

Se emite informe en relación con el PROYECTO DE ORDEN antes indicado; todo ello, sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital.
La Letrada de la Junta de Andalucía.
Jefa de la Asesoría Jurídica.

Fdo.: Araceli Morato Pérez.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		30/01/2024 13:20	PÁGINA 7 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxDdalL4e1SSE5E6qqKJtKForNB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	