S.J.- 699/2026

INFC. - 2026/2018

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con un **PROYECTO DE ORDEN, DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LOS PREMIOS EXTRAORDINARIOS FIN DE GRADO EN ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS SUPERIORES.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El 7 de septiembre de 2026 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

SEGUNDO. - Junto con el citado oficio, se acompañaba la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 20 de julio de 2026, 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 Asuntos Sociales) el 20 de julio de 2026, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 23 de julio de 2026.

- Informe de la Dirección General de Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 21 de julio de 2026, en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998.

- Nota interior de la Dirección General de Enseñanzas Artísticas de 30 de abril de 2026.

- Informe de la Delegada de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 30 de abril de 2026.

- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) el 18 de agosto de 2026 y sus antecedentes de 19 de mayo y 8 de julio de 2026.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 3 de septiembre de 2026, 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, establecer las bases reguladoras que han de regir las convocatorias para la concesión de los Premios Extraordinarios de Fin de Grado en Enseñanzas Artísticas Superiores de la Comunidad de Madrid.

La finalidad de estos premios de acuerdo al apartado dos del citado artículo es reconocer la trayectoria y el rendimiento académico de aquellos alumnos que han completado sus estudios de grado en enseñanzas artísticas superiores en centros autorizados que impartan estas enseñanzas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

La Parte Expositiva justifica que:

"La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su artículo 45 que tienen la condición de enseñanzas artísticas superiores las Enseñanzas Artísticas Superiores de Música, de Danza, de Arte Dramático, de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, de Diseño, de Artes Plásticas, de Artes Audiovisuales, del Videojuego, de la Animación, y de la Cinematografía, de las Artes Circenses, de la Escritura Creativa, y las que puedan establecerse de acuerdo con la normativa específica de las enseñanzas artísticas superiores.

(...)

La Ley 1/2024, de 7 de junio, por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y las equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales, dedica el título I a las enseñanzas artísticas superiores, y concreta la definición, los principios y los fines de estas enseñanzas. Las enseñanzas artísticas superiores, de grado y de máster, están recogidas en el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, en los niveles 2 y 3, respectivamente, mismos niveles que los títulos de grado y máster universitarios, a los que son equivalentes. Estas enseñanzas se constituyen como un sistema específico de formación artística de calidad que persigue responder con eficacia y transparencia a las demandas sociales, culturales y económicas, tanto nacionales como internacionales, garantizando la formación de los futuros profesionales de las artes y las industrias creativas.

La citada Ley 1/2024, de 7 de junio, prevé distintas formas de reconocimiento de la trayectoria de los estudiantes. En particular, en el artículo 50, regula los premios, concursos y reconocimientos destinados a estudiantes, docentes o centros de enseñanzas artísticas.

(…)

Al igual que sucede en enseñanzas no universitarias de niveles educativos inferiores, como las enseñanzas artísticas profesionales, entre otras, la Comunidad de Madrid quiere reconocer la trayectoria y el rendimiento académico de aquellos alumnos que han completado sus estudios de grado en enseñanzas artísticas superiores de arte dramático, conservación y restauración de bienes culturales, danza, diseño y música, mediante la concesión de los Premios Extraordinarios Fin de Grado en Enseñanzas Artísticas Superiores.

(…)

Estos premios se encuentran incluidos en la Orden 1404/2026, de 11 de abril, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se aprueba el plan estratégico de subvenciones de la Viceconsejería de Política y Organización Educativa para los ejercicios 2026, 2027 y 2028".

El proyecto normativo se compone de una parte expositiva y otra dispositiva, conformada por diecisiete artículos, seguida de una parte final, integrada por una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que no existe un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que *"no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado"* y que *"la subvención no es un concepto que delimite competencias" (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas*

según la decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas" (STC 13/1992).

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

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, 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".*

La Constitución española consagra el derecho a la educación en su artículo 27, correspondiendo a los poderes públicos garantizar el ejercicio de este derecho en condiciones de igualdad, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y promoviendo las condiciones para que esta igualdad sea real y efectiva.

Por su parte, la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), en su artículo 2 establece como fines del sistema educativo español la educación en la responsabilidad individual y en el mérito y esfuerzo personal, así como la adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos y artísticos. Para ello, se considera fundamental el reconocer el esfuerzo y el mérito de los alumnos que se han distinguido en sus estudios, en la convicción de que ello constituirá un estímulo para el esfuerzo y un aliciente para que los escolares prosigan sus estudios.

En el ámbito autonómico, la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid, en su artículo 5 e) relativo a los principios generales reconocidos por la norma, establece que la libertad de elección de centros docentes sostenidos con fondos públicos se fundamenta, entre otros en el principio de excelencia académica, según el cual:

«(…) El reconocimiento del esfuerzo y la excelencia académica de los alumnos con atención a las especiales características de cada edad y etapa educativa, serán tenidos en cuenta en el proceso de escolarización de estos. El criterio de la excelencia académica se considerará en los términos indicados en el artículo 85.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo».

La Ley 1/2024, de 7 de junio, por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y las equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales, dedica el título I a las enseñanzas artísticas superiores, y concreta la definición, los principios y los fines de estas enseñanzas. Las enseñanzas artísticas superiores, de grado y de máster, están recogidas en el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, en los niveles 2 y 3, respectivamente, mismos niveles que los títulos de grado y máster universitarios, a los que son equivalentes. Estas enseñanzas se constituyen como un sistema específico de formación artística de calidad que persigue responder con eficacia y transparencia a las demandas sociales, culturales y económicas, tanto nacionales como internacionales, garantizando la formación de los futuros profesionales de las artes y las industrias creativas.

La citada Ley 1/2024, de 7 de junio, prevé distintas formas de reconocimiento de la trayectoria de los estudiantes. En particular, en el artículo 50, regula los premios, concursos y reconocimientos destinados a estudiantes, docentes o centros de enseñanzas artísticas.

Lo anterior debe entenderse 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, que 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 colige 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.

Desde el punto de vista orgánico, cabe señalar que el Proyecto de Orden sometido a informe, se ajusta a las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid, ejercidas actualmente por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades en virtud del Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido por el artículo 4 del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y de acuerdo con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Más en concreto, compete a la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza de conformidad con el artículo 15.e) del citado Decreto 248/2023, el cual le atribuye como competencia *"La gestión de convocatorias de ayudas económicas y premios a alumnos, centros educativos y docentes y a profesionales para el desarrollo de acciones o programas vinculados al ámbito educativo".*

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 reconduce al ámbito material de actuación de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, a través de la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza.

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y RÉGIMEN JURÍDICO.

La articulación jurídica del Proyecto para la aprobación de las bases regulado 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, Ciencia y Universidades 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, Ciencia y Universidades - para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En efecto, como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129.4, relativo a los principios de buena regulación, dispone: "Las *habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.*

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija".

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid (*ex* art 22. EA) y del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983).

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que "*(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al*

Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares".

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria *"en la esfera de sus atribuciones"* así como la potestad de *"dictar circulares e instrucciones",* pero solo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, por ley, y para la regulación de materias concretas y singulares.

Por otro lado, el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de julio de 1999, señala que los Ministros (y lo mismo puede extrapolarse a los Consejeros) *"pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que los reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general".* En el mismo sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1997.

Expuesto lo anterior, debe examinarse la normativa autonómica para determinar la viabilidad jurídica del instrumento jurídico utilizado en la norma proyectada.

Concretamente, el artículo 6, apartado 4, de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid dispone que las "*bases se aprobarán previa autorización del gasto que se derive de la línea de subvención*

que regule, por orden del Consejero correspondiente. Cuando su vigencia se extendiera para más de un ejercicio, la aprobación del gasto se realizará por su importe anual.

No obstante, lo anterior, la competencia para la autorización del gasto será la que resulte de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid."

En consecuencia, al amparo de la habilitación contenida en el precepto transcrito puede afirmarse la competencia del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades 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 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y de acuerdo con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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.

No obstante, procede hacer ciertas consideraciones de interés, a la vista de que estamos en presencia de unos premios educativos.

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-subvención (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 redunda 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, el premio se otorga sin la previa solicitud del beneficiario, por lo que estaría excluido de su ámbito de aplicación.

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-.

CUARTA. - PROCEDIMIENTO.

Atendida la naturaleza jurídica reglamentaria del Proyecto ha de examinarse si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, el artículo 1.3 de la norma establece que "*Este Decreto no será de aplicación al supuesto previsto en el artículo 4.5.c). 1o de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Asimismo, quedan fuera de su ámbito de aplicación las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas*". Por lo tanto, sus disposiciones no resultan de aplicación a la tramitación del Proyecto que venimos analizando.

Por ello, en la tramitación del presente Proyecto habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación

supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

"En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio".

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

"No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales".

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

"1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente

consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran 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 concurran "razones graves de interés público" o de tramitación urgente de disposiciones normativas, circunstancias que tampoco parecen concurrir en este supuesto.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como "impacto significativo en la actividad económica", *"obligaciones relevantes a los destinatarios"* o *"regulación de aspectos parciales de una materia".*

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, se ha prescindido de dicho trámite por entender que el objeto de dicha orden no tiene un impacto significativo en la actividad económica general, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios. Tal justificación encaja en los supuestos previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997.

Por otra parte, no se considera preceptivo el trámite de audiencia al tratarse de las bases reguladoras de una subvención, puesto que no existe interés legítimo de los posibles beneficiarios, sino más bien una expectativa de derecho, por lo que no concurre uno de los presupuestos requeridos para que resulte exigible dicho trámite de audiencia e información pública, al no afectar a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El criterio relativo al carácter prescindible del trámite de audiencia e información pública en las bases reguladoras de subvenciones ha sido sostenido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su Dictamen de 27 de marzo de 2015, sin que la nueva redacción dada al artículo 26 de la Ley del Gobierno–que se corresponde con el anterior artículo 24- altere las consideraciones expuestas en dicho Dictamen.

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo. En concreto, se ha elaborado una Memoria abreviada, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo, al no derivarse impactos apreciables en los ámbitos de aplicación de esta norma.

La Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 15 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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-.

El proyecto de orden ha sido informado favorablemente por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia en virtud del artículo 4. g) del Decreto 82/2002, de 23 de mayo.

De acuerdo con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995 de 8 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, D. 222/1998) se ha recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Trabajo, sobre la no necesidad de incluir criterios de creación de empleo estable como criterio preferente de adjudicación dada la naturaleza del objeto de la subvención.

Consta el informe de la delegada de protección de datos sobre la adecuación del contenido del documento a la normativa vigente de protección de datos personales.

Se hace referencia en el expediente administrativo a la Orden por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones objeto del proyecto de Orden, en respuesta a la previsión establecida por el artículo 4 bis de la LSCM.

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno y el informe en materia de Protección de Datos.

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. - 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.

"Prima facie", nos detendremos en el **título**.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica correctamente "Proyecto de Orden".

El Proyecto de Orden sometido a consulta consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, seguida de una parte final.

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 y finalidad, incluyendo las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, se hace referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la Directriz 13, incorporándose las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

En este punto cabe traer a colación el Dictamen 681/2022, 3 de noviembre de 2022, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que señala que *"en la exposición de motivos deben destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación efectuada, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma".*

Por otra parte, se justifica, de manera suficiente, que la norma se ha elaborado de acuerdo con los

principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 tal como exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *" (...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal ("quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios") va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos".*

En cuanto a la **parte dispositiva**, desde el punto de vista material, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras del proyecto examinado se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, al contenido mínimo que para las bases reguladoras señalan el artículo 17.3 de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2 del Decreto 222/1998.

No obstante, ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

El **artículo 1**, "Objeto y finalidad", responde a la exigencia del artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998.

La orden tiene por objeto establecer las bases reguladoras que han de regir las convocatorias para la concesión de los Premios Extraordinarios de Fin de Grado en Enseñanzas Artísticas Superiores de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 2** "Régimen jurídico" establece el régimen aplicable.

Nos remitimos a lo expuesto en la consideración jurídica tercera del presente informe y al contenido de la Disposición Adicional Décima de la LGS.

El **artículo 3** recoge a los destinatarios a los que va dirigida la orden proyectada, y responde a la exigencia del artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998, en la medida que establece los requisitos que deben reunir los beneficiarios: alumnos que hayan finalizado los estudios oficiales de grado en las Enseñanzas Artísticas Superiores, en centros autorizados para su impartición en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en el curso académico que se determine en la correspondiente convocatoria, y que hayan obtenido una calificación media mínima de 8,5.

La forma de acreditación de los requisitos exigidos se regula en el artículo 10 del Proyecto.

El **artículo 4** se refiere a la convocatoria, y es acorde con las previsiones contenidas en el artículo 23 de la LGS.

El apartado 1 responde a la exigencia contenida en el apartado 2.1.e) del Decreto 222/1998, siendo el procedimiento de concesión el de concurrencia competitiva.

El **artículo 5** "Importe y número de premios" responde a la previsión contenida en el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998.

La redacción del precepto examinado exige realizar las siguientes consideraciones:

El artículo examinado establece en el apartado primero que el importe de cada premio será de 3.000 €, y, a continuación, en el apartado segundo señala:

1. El número de premios y su distribución entre disciplinas artísticas y especialidades quedará establecido en la orden de convocatoria, en función del número de estudiantes por titulación y disciplina, en el curso correspondiente, hasta un máximo de 18 premios, distribuidos del siguiente modo:
a. Graduado en Enseñanzas Artísticas Superiores de Arte Dramático: 2
b. Graduado en Enseñanzas Artísticas Superiores de Conservación y Restauración de Bienes Culturales: 1
c. Graduado en Enseñanzas Artísticas Superiores de Danza: 2
d. Graduado en Enseñanzas Artísticas Superiores de Diseño: 8
e. Graduado en Enseñanzas Artísticas Superiores de Música: 5".

Sobre la posibilidad de remitirse a la correspondiente convocatoria, debe recordarse que la subvención se configura tradicionalmente como una de las medidas que utiliza la Administración Pública para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general; así, el concepto comprende toda clase de procedimientos dirigidos a la concesión de estímulos económicos, ya signifiquen éstos una pérdida de ingresos para la Administración a través de exenciones y desgravaciones fiscales, ya un desembolso inmediato de dinero público destinado a dicha función de fomento o promoción.

En este sentido, si bien el establecimiento de las subvenciones se inscribe, en principio, en el ámbito de la potestad discrecional de la Administración (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de 3 de mayo de 1993), una vez que la subvención ha sido anunciada y regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la regla, de tal manera que su atribución concreta escapa al puro voluntarismo de la Administración.

Pues bien, junto a la normativa general en materia de subvenciones y ayudas públicas, ha de estarse a lo concretamente dispuesto en las bases reguladoras de cada convocatoria. Dichas bases son las que limitan la discrecionalidad de la Administración concedente, de tal manera que, desde su aprobación, tanto los solicitantes, como el propio órgano convocante, quedan sometidos a las mismas. En su virtud, la concesión de las subvenciones deberá realizarse aplicando las bases reguladoras de manera objetiva, con la finalidad de garantizar el principio de seguridad jurídica y de no frustrar las expectativas jurídicas y económicas que nacen desde que se publica la convocatoria, y que son amparadas por el Ordenamiento Jurídico.

Las bases reguladoras tienen consideración de normas de carácter reglamentario, la cuales tienen la función de regir en todas las convocatorias que tengan por objeto dichas subvenciones, en este caso, la concesión de los premios extraordinarios para los ciclos formativos de grado básico y medio de Formación Profesional, es decir, tienen un claro carácter normativo y vocación de permanencia, mientras que el carácter de las convocatorias es de simple acto administrativo de aplicación.

A la vista de lo anterior y en aras a obtener la máxima seguridad jurídica, entendemos que es en las bases reguladoras y no en las convocatorias donde deben fijarse el número de premios y su distribución entre disciplinas artísticas y especialidades.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 6** "financiación de los premios" responde a la exigencia del artículo 2.1.b) del Decreto 222/1998, indicándose los créditos presupuestarios a los que se aplicarán los gastos.

Es correcto el importe máximo fijado en 54.000 euros, resultado de multiplicar el máximo de 18 premios por 3.000 euros de dotación para cada premio.

El **artículo 7** "Instrucción del procedimiento" responde a la exigencia prevista en el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998 al fijar el órgano instructor del expediente.

El **artículo 8** "Comisión de selección" responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998 al regular la composición del órgano colegiado de selección.

El **artículo 9** "Criterios de valoración de los expedientes académicos personales", responde a las exigencias del artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998, estableciendo los criterios objetivos de valoración de los expedientes académicos personales.

Este artículo responde a la finalidad de estos premios, que es dar reconocimiento oficial a los méritos basados en el esfuerzo y en el trabajo del alumnado que cursa los estudios de Enseñanzas Artísticas Superiores de la Comunidad de Madrid con excelente rendimiento académico, y es acorde con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1/2024, de 7 de junio.

El **artículo 10** "Procedimiento de valoración de los expedientes académicos personales*"* responde a la exigencia contenida en el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998, ajustándose a la regulación sobre tramitación electrónica contenida en los artículos 14.3 y 16.4, de la Ley 39/2015.

Se han incorporado, además, las observaciones realizadas por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia.

Respecto a la subsanación de la documentación, responde a las previsiones contenidas en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El **artículo 11** "Propuesta de adjudicación de los premios" se ajusta en términos generales a lo dispuesto en el artículo 24 de la LGS, en lo que sea compatible con la naturaleza y configuración de estos premios.

El **artículo 12** "Resolución de la concesión de premios" establece que la misma se realiza por el titular de la consejería competente en materia de Educación mediante la correspondiente orden de concesión, que será publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, y responde en sus aspectos generales a lo dispuesto en el artículo 25 de la LGS en lo que sea compatible con la naturaleza y configuración de estos premios.

No se indican los efectos de la falta de resolución en plazo, exigencia prevista en el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998.

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

El **artículo 13** "Efectos de los premios" establece que las personas que obtengan los Premios Extraordinarios Fin de Grado en Enseñanzas Artísticas Superiores recibirán un diploma acreditativo de tal distinción y la cuantía económica correspondiente. Este precepto responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998.

El **artículo 14** "Abono de la dotación económica" indica los trámites necesarios para proceder al abono de la dotación económica mediante transferencia,

Atendiendo al contenido de ambos artículos, se sugiere unificarlos en un solo precepto.

El **artículo 15** "obligaciones de los beneficiarios" responde a las previsiones del artículo 6.1 h) de la Ley 2/1995, del artículo 2.1.o) del Decreto 222/1998 y cita correctamente la normativa aplicable.

El **artículo 16** "Incompatibilidades" se ajusta a la exigencia contenida en el artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998.

El **artículo 17** "Protección de datos y confidencialidad" responde a la regulación contenida en la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

Se ha incorporado al expediente el informe favorable de la Delegada de Protección de Datos de 30 de abril de 2026.

La **Disposición transitoria única** habilita a los secretarios de los centros públicos de enseñanzas artísticas superiores para expedir certificaciones académicas conforme a los modelos disponibles en el momento en que se publique la convocatoria.

Según la MAIN esta previsión obedece a que la aplicación de gestión educativa Raíces comenzó su implantación en los centros de enseñanzas artísticas superiores en febrero de 2024. De este modo, la primera promoción cuyas solicitudes de títulos se tramitarán mediante esta herramienta será la correspondiente al curso académico 2023-2024, cuyos alumnos titularán en junio de 2027.

La **Disposición final primera** realiza una habilitación a favor del titular de la Dirección General competente en la materia para adoptar cuantas instrucciones precise la aplicación de la norma proyectada.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar instrucciones precisas para la aplicación e interpretación de la norma, que no merece objeción.

Finalmente, la **Disposición final segunda** bajo la rúbrica “entrada en vigor” prevé que la Orden entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose a la Directriz 43.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSION

ÚNICA.- Se informa **favorablemente** el Proyecto de **Orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establecen las bases reguladoras de los premios extraordinarios fin de grado en enseñanzas artísticas superiores**, una vez sea atendida la consideración esencial 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-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico en

la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades

Alicia Pérez Yuste

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