



INFORME SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PREMIOS Y SU ENCAJE EN LA NORMATIVA VIGENTE EN EL ÁMBITO SUBVENCIONAL.

86/2019 DDLCN - OL

I-ANTECEDENTES

La Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza, con motivo de la tramitación del proyecto de Decreto regulador del Premio “Ignacio Ellacuría” solicita de este Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de un informe sobre la naturaleza jurídica de los premios y su encaje en la vigente normativa subvencional, y lo hace a la luz de anteriores informes contrapuestos y posiciones doctrinales diversas sobre tal cuestión con carácter general, lo que tiene consecuente conexión con el devenir de esta concreta iniciativa y de otras sobre premios en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La consulta que se plantea al final del escrito que se ha hecho llegar a este Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco o SJCGV (escrito que carece de fecha y de rúbrica, así como de ser acompañado de documentación complementaria) es literalmente la siguiente:

“Considerando que existen varios puntos de vista respecto a la naturaleza jurídica de los premios, y que apreciamos un vacío legal respecto a su regulación, por mor de la ausencia de desarrollo reglamentario, a pesar de lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, se formulan las siguientes cuestiones que sometemos a la opinión legal del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco:

- a) *Determinación de la naturaleza jurídica de los premios.*
- b) *Aplicación de la normativa sobre subvenciones o exclusión del ámbito de aplicación.*
- c) *En el expuesto de encontrarse excluido, interpretación del vacío legal existente.”*



Antes de formular la concreta consulta reproducida, en el escrito se explicitan, a modo de informe departamental, las divergentes posturas internas sobre las cuestiones mencionadas, así como se referencia la que se entiende normativa de aplicación en la CAPV en materia subvencional.

El presente informe jurídico se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; y en relación con lo prevenido en los artículos 12.1.a) y 14.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

De la misma forma, cabe señalar que, de conformidad con la regulación que ofrece el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, forma parte de la función de asesoramiento jurídico del mismo la emisión de informes sobre cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de la competencia de los Departamentos del Gobierno Vasco, función que se recoge también en el artículo 8 apartados 2 y 3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II- INFORME

1. Naturaleza jurídica de los premios concedidos por las Administraciones Públicas.

Dentro de las actividades de fomento de las Administraciones Públicas (entendidas éstas según lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) se encuentra, y con carácter creciente hoy en día, la concesión de premios o distinciones tanto a personas físicas como a personas jurídicas, actividad que por la índole del agente promotor y convocante resulta sometida al ordenamiento jurídico público.

Según el contenido y objeto del premio es tradicional, y a ella nos acogemos, su triple clasificación en: *premio-subvención* (el que su concesión conlleva un importe dinerario), *premio*

honorífico (aquél que supone una distinción o galardón y carece de contenido económico relevante), y el *premio jurídico* (el que, además de un contenido honorífico o económico, otorga algún otro derecho o establece una relación jurídica a futuro).

En relación a la primera de las tipologías citada (y de ahí su señalada denominación), el premio que lleva consigo una percepción económica o dineraria cabe incluirlo, a nuestro entender sin mayor dificultad, dentro de la categoría de *subvención* pública, que lo será por corresponder su convocatoria, regulación y concesión a un Ente Público.

Cierto es que parte de la doctrina no es unánime en esa concepción por mor de no existir en muchos casos en el premio una previa relación jurídica, pero estimamos que la clasificación como subvención pública del premio consistente principalmente en una cantidad económica, concedida a una persona física o a una entidad, ha de hacerse corresponder necesariamente con la propia definición de *subvención*, que en nuestro vigente ordenamiento aparece recogida en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS): *“toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objeto, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”*.

Advertimos que, siendo subvención con carácter general todos los premios de contenido económico (así lo dispone la definición legal reproducida), no se rigen por la LGS *“los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario”* (art. 4), entre otras modalidades de premios recogidas en el mismo precepto que son excluidas también del ámbito de esta ley.

Por lo tanto, estimamos que los premios que consistan en una cantidad de dinero son *subvención* (art. 2 LGS), pero *no se registrarán por la LGS* los que se otorguen sin una previa solicitud del beneficiario (art.4), y por lo tanto no les es de aplicación la regulación que

corresponde a los tipos de subvención (incluidos el resto de premios) definidos en el texto y no excluidos expresamente de afectación.

Con independencia de lo poco nítido de su redacción y sin duda deficiente técnica normativa, ha de recordarse que la LGS tiene carácter de legislación básica en sus fundamentales preceptos, entre ellos los citados, que por tanto resultan de plena aplicación en nuestro ámbito, es decir, siempre en lo relativo a la definición y tipologías de subvención y en la exclusión de algunas de ellas de las exigencias normativas de la LGS, sin que tampoco en la CAPV deban necesariamente aplicarse las mismas a las modalidades de premios expresamente excluidas en la LGS, a salvo los principios generales de la actuación administrativa.

Ello más allá de que la norma autonómica, en nuestro caso la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, no excluya expresamente de su propia caracterización de subvención a dichos premios otorgados sin previa solicitud del beneficiario, que, en consecuencia, y a nuestro entender, no resultan afectados por las mismas exigencias que sí se vinculan al resto de tipos de subvenciones, incluidos los demás premios.

No obstante lo anterior, no puede cuestionarse, sin duda, la aplicación analógica y fundada a tal concreta modalidad de premios (los otorgados sin previa solicitud del beneficiario) de disposiciones generales de la LGS que no resulten contrarias a la propia naturaleza del premio.

En relación a los que se denominan "*Premios educativos, culturales, científicos o de cualquiera otra naturaleza*", la Disposición Adicional Décima de la LGS señala que reglamentariamente se establecerá un régimen especial aplicable para su otorgamiento, desarrollo reglamentario que a día de hoy todavía no se ha producido.

Esa ausencia actual de normativa de desarrollo en lo que respecta a los Premios (entendidos en su conjunto, pues la remisión la entendemos omnicompreensiva, por aquello de *cualquier naturaleza*) estimamos no es óbice para la correcta comprensión de lo anteriormente dicho sobre que la concreta especialidad de los concedidos sin previa solicitud del beneficiario resulta excluida de la aplicación de la LGS y por tanto de sus reglamentos de desarrollo.

2. Aplicación de la normativa sobre subvenciones o exclusión del ámbito de aplicación, con la interpretación, en su caso, del vacío legal existente.

Aterrizando ya en el planteado Premio “Ignacio Ellacuría”, según se regula en el Decreto 189/2008, de 18 de noviembre, dado que en este caso son las organizaciones vascas de cooperación al desarrollo las que proponen como candidatos a personas o entidades para ser premiadas, y que no es el premiado quien realiza una solicitud para la obtención del premio (art.6), no habiendo identidad entre proponente y beneficiario, quedaría este concreto premio incurso en lo antes referido sobre el régimen jurídico aplicable a los premios concedidos sin la previa solicitud del interesado.

Por lo anterior, mientras no exista una norma de carácter general relativa a este tipo de premios sin solicitud previa del beneficiario, entendemos que será de aplicación su propia norma reguladora, en la que resulta plenamente justificado que se introduzcan por analogía (como ya ha sido el caso en relación a determinadas exigencias a las entidades proponentes y a los beneficiarios) aspectos y requisitos recogidos con carácter general tanto en la vigente Ley General de Subvenciones, como en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Fundamentalmente, sobre el respeto en la convocatoria y otorgamiento del premio a los principios de publicidad, transparencia, objetividad y motivación de los actos. Tratándose, no ha de olvidarse, la presente de una actividad de fomento administrativa que ha de responder a los principios constitucionales inspiradores y demás criterios generales de necesaria aplicación.

Este es el informe que emito, y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.