INFORME AJ-CEETA 2025/70 SOBRE EL BORRADOR DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 12 DE JUNIO DE 2021, POR LA QUE SE CREAN LOS PREMIOS ANDALUCÍA PARA LA ECONOMÍA SOCIAL "PREMIOS ANDALUCÍA ES", Y SE ESTABLECEN SUS BASES REGULADORAS.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Empleo. Bases reguladoras. Premios con dotación económica.

Habiéndose solicitado informe por parte de la Secretaría General Técnica sobre el borrador de Orden mencionado, cúmpleme realizar las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Naturaleza jurídica de la Orden sometida a informe.

A la vista del borrador de Orden sometido a consulta, una primera consideración debe efectuarse en relación con el carácter del presente informe, el cual se solicita por la Secretaría General Técnica como informe de carácter preceptivo conforme a lo dispuesto en el art. 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, señalándose en dicho precepto que el Gabinete Jurídico habrá de ser consultado preceptivamente en los supuestos de Anteproyectos de Ley, Proyectos de Decretos Legislativos y disposiciones de carácter general.

El borrador de Orden que se somete a consulta reviste la naturaleza de disposición de carácter general, y no de acto administrativo, ya que tiene vocación de quedar incorporada de forma permanente al ordenamiento jurídico. Al objeto de resolver el problema de delimitación conceptual aquí suscitado el Tribunal Supremo maneja dos criterios, que se completan entre sí, para determinar si cabe apreciar la existencia de una norma jurídica o, por el contrario, nos encontramos ante un acto de aplicación del ordenamiento: un criterio de consunción, es decir si la regulación tiene una voluntad de permanencia; y un criterio ordinamentalista, en el sentido de si innova o no el ordenamiento jurídico.

Pues bien, trasladando esta doctrina al caso que nos ocupa, de acuerdo con la regulación que hace el proyecto de orden, marcada por su continuidad o permanencia, en atención al primero de los criterios señalados, podemos afirmar su naturaleza de disposición de carácter general.

Es por ello que el presente informe tendría carácter preceptivo de conformidad con el artículo 78.1 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.

SEGUNDA.- En cuanto la naturaleza jurídica de los premios objeto de la resolución proyectada podemos remontarnos al Informe EMPI00223/11, de 1 de febrero de 2012, sobre Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de los premios a las buenas prácticas en la Red Andalucía Orienta y se convoca su edición para el año 2011, solicitado a instancias del Director Gerente del Servicio Andaluz de Empleo, que dice lo siguiente sobre la suficiencia de rango de la disposición propuesta:

"Así, el artículo 4 de la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones, excluye de su ámbito de aplicación "Los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario", condición esta última que sí se da en los premios ahora analizados según el artículo 3 de la orden, pero en cambio no concurre otro de los requisitos establecidos en el artículo 2 de la Ley como necesarios para encontrarnos ante una subvención, como es el de que se trate de una disposición dineraria, ya que los premios previstos no consisten ninguno en ello, como tampoco pueden encuadrarse en las ayudas en especie referidas en la Disposición adicional única del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía y en el artículo 3 del Reglamento de desarrollo de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, pues la concesión de los premios en cuestión no significaría la adquisición de bienes, derechos o servicios de valor económico relevante como para considerar que con su entrega se estaría fomentando por la Administración Pública una actividad de utilidad pública o interés social o promoviendo una finalidad pública {art. 2.1.b) Ley General de Subvenciones}, sino que equivaldrían al reconocimiento público de determinados méritos sin perjuicio de la entrega de diplomas o placas conmemorativas como soportes físicos de los actos de concesión de los premios para su constancia, bienes estos de valor económico no determinante o irrelevante para la realización de la actividad premiada.

En este sentido, téngase en cuenta la distinción efectuada en la doctrina científica por Miguel José Izu Belloso entre el premio-subvención y el premio honorífico, refiriéndose al primero como cantidad de dinero o ayuda en especie, aunque "En realidad, todo premio suele conllevar, acompañando o no al dinero, la entrega de algún bien, habitualmente de insignificante valor económico, diplomas, medallas, trofeos cuyo principal valor es el simbólico, pero en ocasiones el objeto entregado como premio también puede tener valor económico", por lo que hablaríamos de premio honorífico "cuando carece de contenido económico relevante, salvo la entrega de diploma, medalla o trofeo ya mencionada, y se dirige en exclusiva, en expresión de Jordano de Pozas, al «enaltecimiento social del beneficiado»" ("El Régimen Jurídico de los premios concedidos por las Administraciones Públicas", Revista Jurídica de Navarra, nº 47, enero-junio 2009).

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		30/06/2025 10:40	PÁGINA 2 / 6
VERIFICACIÓN	[redacted]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Por tanto, dado que los premios previstos en la resolución contiene dotación económica (según además se declara en el informe emitido por la Dirección General de Presupuestos de 24 de abril de 2025), resulta de aplicación la Ley General de Subvenciones y la normativa general en la materia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es decir, el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo y el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

TERCERA.- Régimen jurídico aplicable.

De acuerdo con la consideración jurídica anterior, el régimen jurídico de las bases reguladoras de toda subvención viene determinado, principalmente, por las siguientes normas:

Como punto de partida deben tenerse en cuenta las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (en adelante, EAA), cuyo artículo 45.1 señala que: "*En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión".*

Por otro lado, el artículo 74.1.1ª del EAA, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre *"El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos"*.

Sobre el otorgamiento de subvenciones, en general, se habrá de estar, partiendo del ordenamiento estatal, a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), de aplicación directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en función del carácter básico de alguno de sus preceptos, de conformidad con lo previsto en su disposición final primera. Así como el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, cuya naturaleza básica aparece determinada en su disposición final primera.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen jurídico de la subvenciones se encuentra recogido en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en adelante, TRLHPCA), cuyo Título VII lleva por rubrica "De las subvenciones"; asimismo, debe citarse el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 mayo.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		30/06/2025 10:40	PÁGINA 3 / 6
VERIFICACIÓN	[redacted]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Por otra parte, y en cuanto a la habilitación legal para el ejercicio de la potestad reglamentaria para el desarrollo de la normativa reguladora de la concesión de subvenciones, se encuentra actualmente en el artículo 118 del vigente Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (en adelante, TRLHPCA), en el que se establece que las normas reguladoras de subvenciones se aprobarán por las personas titulares de las Consejerías correspondientes. De igual modo, el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, se contempla la potestad reglamentaria de dichas personas titulares cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno. En el mismo sentido, el artículo 26.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en virtud del cual a las personas titulares de las Consejerías les corresponde *"ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía"*.

CUARTA.- Procedimiento de elaboración.

En relación con lo anterior y en cuanto al procedimiento de elaboración de las bases reguladoras, el artículo 4 del Reglamento de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía establece que:

"1. La elaboración de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones regladas se tramitará con arreglo a las disposiciones contenidas en el presente artículo.

2. Con carácter previo a la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, se solicitará la emisión de informe a:

a) La Intervención General de la Junta de Andalucía, conforme a lo dispuesto en el artículo 118.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. La solicitud de informe irá acompañada de una memoria económica expresiva de los aspectos económico-presupuestarios del proyecto.

b) La correspondiente Secretaría General Técnica.

c) La Consejería competente en materia de Administración Pública, a través de la Dirección General que tenga atribuida la competencia en materia de procedimiento, organización y de tramitación electrónica.

d) El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

No obstante, mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Pública se aprobarán, previo informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, unas bases reguladoras tipo para la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva, y otras para las de concurrencia no competitiva. Cuando las Consejerías las utilicen en sus proyectos de bases reguladoras y se ajusten a ellas, sin exigir que junto a la solicitud de subvención las personas interesadas aporten ningún otro documento, no se solicitarán los informes previstos en los párrafos c) y d) del presente apartado. En caso contrario, las Consejerías tendrán que solicitar dichos informes.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		30/06/2025 10:40	PÁGINA 4 / 6
VERIFICACIÓN	[redacted]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

3. En los supuestos que se indican a continuación, se solicitarán, además, los siguientes informes:

a) Si las bases reguladoras de la concesión contemplan el compromiso de pago de las subvenciones en una fecha determinada, se recabará informe de la Dirección General competente en materia de tesorería cuando el pago deba ordenarse por dicha Dirección General, por las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de Hacienda o por la tesorería propia de las agencias. Dicho informe, que deberá emitirse en el plazo de diez días, tendrá carácter vinculante y versará exclusivamente sobre la posibilidad de materializar el pago en las fechas previstas en el proyecto, indicando, en caso de imposibilidad, las fechas más próximas. En la solicitud de informe se justificará la causa de tal previsión indicándose la tesorería que resultaría afectada.

b) Si las bases reguladoras contemplan la financiación de las subvenciones con fondos provenientes de la Unión Europea, deberá solicitarse informe a la Dirección General competente en dichos fondos sobre la subvencionalidad de los gastos establecidos para los mismos, sobre la coherencia de las políticas horizontales de la Unión Europea y sobre el cumplimiento de la normativa comunitaria de gestión y verificación.

c) Si se trata de bases reguladoras de subvenciones a personas físicas o jurídicas que requieran, con arreglo a la normativa comunitaria y demás normativa de aplicación, el sometimiento a la decisión de la Comisión Europea, deberá constar en el expediente la correspondiente decisión de la referida Comisión sobre su compatibilidad con el mercado interior o, en todo caso, la comunicación hecha a la citada institución.

A estos efectos, los proyectos de bases reguladoras de la concesión se remitirán a la Consejería competente en materia de coordinación de la acción exterior de la Junta de Andalucía, para su comunicación a la Comisión Europea por los conductos correspondientes.

4. Los informes previstos en este artículo serán solicitados por el órgano directivo que, a estos efectos, haya designado cada Consejería.

5. Los formularios de solicitud y, en su caso, de otros trámites a realizar por las personas solicitantes de subvenciones estarán adaptados a los formularios tipo que, mediante Orden, establezca la Consejería competente en materia de Administración Pública. Deberán aprobarse por las Consejerías respectivas, siendo publicados conjuntamente con su convocatoria. Cada Consejería promoverá, respecto de los formularios de solicitudes que apruebe, su inscripción en el correspondiente registro.

6. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante Orden de la persona titular de la correspondiente Consejería o, en su caso, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, y publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía."

A la vista de la documentación remitida a esta Asesoría Jurídica, podemos concluir que la tramitación procedimental ha sido adecuada.

QUINTA.- Contenido del borrador de Orden.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		30/06/2025 10:40	PÁGINA 5 / 6
VERIFICACIÓN	[redacted]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Respecto al contenido del borrador de Orden se realizan las siguientes apreciaciones:

-En alusión al certificado de apoderamiento que será publicado en el anexo de la convocatoria, (artículo 12.7), debe advertirse (al desconocer la forma en que deberá extenderse ese certificado) que, con arreglo al artículo 5.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), no se admite cualquier medio de acreditación de la representación para la realización de actos o gestiones que no sean de mero trámite (para los cuales se presume la representación) conforme el artículo 5.3 de la Ley (entre los que se encuentra la presentación de la solicitud de una subvención) sino aquel que permita la constancia "fidedigna" de su existencia; por tanto, y aunque el precepto no relaciona una lista cerrada o tasada de medios de acreditación, deberá verificarse si el medio aportado reúne el carácter exigido por la norma. En este sentido, no deberá considerarse que la acreditación de la representación mediante un documento privado -sin legitimación de firmas intervenido por fedatario público- reúne el carácter de fidedigno (digno de fe y crédito, según la definición proporcionada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española), trayendo a colación lo dispuesto en los artículos 1225 y 1227 del Código Civil, porque no hace prueba del hecho que motiva su otorgamiento frente a terceros (entre los que cabe incardinar a la Administración) sino entre los que lo hubiesen suscrito y sus causahabientes.

Es cuanto tengo el honor de someter a su consideración.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Fdo.- Antonio J. Cornejo Pineda

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		30/06/2025 10:40	PÁGINA 6 / 6
VERIFICACIÓN	[redacted]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	