

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PREMIOS CONCEDIDOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

MIGUEL JOSÉ IZU BELLOSO

Doctor en Derecho

Vocal del Tribunal Administrativo de Navarra

RESUMEN. La concesión de premios por las Administraciones Públicas es una actividad habitual, comprendida dentro de la acción de fomento, que tradicionalmente ha recibido escasa atención tanto por el ordenamiento jurídico como por la doctrina. En los últimos años se ha producido un avance para lograr su sometimiento al Derecho a través de la regulación de las subvenciones, principalmente por medio de la Ley General de Subvenciones de 2003 y otras leyes autonómicas. Sin embargo, falta un reglamento general que desarrolle esa ley en cuanto a los premios y muchos otros quedan fuera de ella y con frecuencia se otorgan con un excesivo déficit de las garantías y controles exigibles a cualquier actividad de los poderes públicos.

PALABRAS CLAVE. Premios, subvenciones, fomento, derecho español.

ABSTRACT. The awards granted by the Public Administrations are a regular part of the promotion process which traditionally has received little attention by the Law or legal doctrine. In recent years there has been some progress towards its subjection to the Law through the regulation of subsidies, principally due to the General Subsidies Act of 2003 and other Autonomous Acts. Nevertheless, in the context of the awards, there is a lack of general regulation. Moreover, other awards are not included in the General Subsidies Act and they are often granted with a considerable lack of guarantees or controls which should not be the case with any activity performed by the Public Authorities.

KEYWORDS. Awards, Subsidies, Promotion, Spanish Law.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL. 1. Administración Pública, sector público, sector privado. 2. Acción de fomento, procedimientos de selección y juegos de azar. 3. Premios y distinciones. A. El premio-subsención. B. El premio honorífico. C. El premio jurídico. 4. Con o sin convocatoria. 5. Méritos pasados, méritos futuros. 6. Personas físicas y jurídicas. Relaciones de sujeción general o especial. III. GRUPO NORMATIVO. 1. Normativa de subvenciones. 2. Normativa de contratos. 3. Normativa educativa. 4. Normativa de calidad de los servicios y de la gestión pública. 5. Otra normativa sectorial. 6. Normativa de procedimiento administrativo. 7. Normativa fiscal. IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PREMIADORA. 1. Órganos reguladores. 2. Órganos convocantes. 3. Órganos concedentes. 4. En particular, los jurados. V. EL CONTENIDO DE LOS PREMIOS. 1. Prestaciones económicas. 2. Prestaciones honoríficas. 3. Prestaciones jurídicas o de ejecución continuada. 4. Obligaciones del premiado. VI. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN. 1. El procedimiento sin convocatoria. A. Inicio del procedimiento. B. Instrucción y ordenación. C. Resolución. 2. El procedimiento con convocatoria. A. Contenido de la convocatoria. B. Los interesados identificados y los interesados anónimos. C. Desarrollo del procedimiento. D. Resolución. 3. Régimen de recursos. 4. El procedimiento de ejecución. VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Entre las múltiples actividades que ocupan a las Administraciones Públicas se halla la de conceder premios a diversas personas e instituciones, función tan habitual que a menudo pasa desapercibida y ha merecido bien poca atención por parte de la doctrina administrativa y del ordenamiento jurídico. Y sin embargo, no podemos decir que sea una actividad marginal ni mucho menos que se halle en declive. Al contrario, se trata de una actividad creciente y que no ocupa solamente a las Administraciones Públicas; en una sociedad de consumo desarrollada como en la que vivimos hay una infinidad de sujetos privados y públicos que conceden premios de todo tipo y con las más diversas finalidades. Dada la amplitud que tiene el término de premio (DRAE: “*recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio*”, pero también “*recompensa que se otorga en rifas, sorteos o concursos*”) rara es la persona que no haya recibido alguna vez uno, sea en el ámbito escolar, en algún juego de azar, en una promoción comercial o por una actividad artística, deportiva o intelectual. Aquí nos vamos a ocupar solamente de una parte de esa inmensa y variopinta cantidad de premios: los que conceden las Administraciones Públicas y algunos otros entes públicos dentro de la actividad de fomento y con arreglo al ordenamiento jurídico público. Los Presupuestos Generales del Estado cada año dedican muchos miles de euros para dotación

de premios otorgados directamente por la Administración o indirectamente a través de entidades instrumentales o de instituciones privadas¹. Añadamos a ello que las Comunidades Autónomas y muchas entidades locales (diputaciones, cabildos y consejos insulares, ayuntamientos, mancomunidades) han seguido la misma senda y otorgan diversos premios en los ámbitos más variados. Pese a todo ello, el escaso interés por parte tanto de los legisladores como de la doctrina jurídica frecuentemente hace que la concesión de premios se realice en medio de cierta nebulosa normativa e incluso en las fronteras exteriores del ordenamiento jurídico². Siendo actividad habitual de los poderes públicos, que según el art. 9 de la Constitución deben actuar siempre con plena sujeción al ordenamiento, resulta de interés abordar su régimen jurídico.

II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Dada la amplísima extensión que tiene el término premio y las variadas manifestaciones a las cuales se aplica conviene delimitar el ámbito de este estudio.

1. La trascendencia que tiene esta actividad se deduce de algunos datos que exponemos a simple título de ejemplo. Anualmente el Ministerio de Cultura convoca o concede un total de 38 premios, desde el Premio Cervantes de las letras hasta los 23 Premios Nacionales de Cultura en las más diversas disciplinas, a los que se añade la concesión de la Medalla al Mérito en las Bellas Artes. Por su parte el Ministerio de Educación otorga anualmente los Premios Nacionales de Bachillerato, de Formación Profesional, de Terminación de Estudios Universitarios, de Investigación e Innovación Educativa, de Fomento de la Lectura, del Deporte, entre otros muchos, a los que hay que añadir los Premios Nacionales de Investigación ahora gestionados por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Los demás ministerios tampoco descansan; el Boletín Oficial del Estado a lo largo del año 2008 da noticia de la convocatoria o concesión de más de un centenar de premios. Otros diversos organismos también conceden los suyos: la Agencia de Protección de Datos, el Consejo Económico y Social, el Consejo General del Poder Judicial, el Congreso de los Diputados y el Senado, etc.
2. No es sorprendente si tenemos en cuenta lo que señala Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *La actividad de fomento en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de las Entidades Locales de Cataluña de 13 de junio de 1995 (régimen jurídico de las subvenciones y de la acción concertada)*, Revista de Administración Pública nº 139, enero-abril 1996: "la ordenación jurídica de la llamada actividad administrativa de fomento ha presentado tradicionalmente graves defectos, tantos que incluso podría afirmarse que, hasta fechas bien recientes, ha sido prácticamente inexistente. El propio carácter de ese tipo de acción administrativa, anclada en las ideas de discrecionalidad, gratuidad y voluntariedad, fruto de la libérrima voluntad de la Administración, en contraposición a las acciones impositivas de obligaciones y prohibiciones, restrictivas de la esfera subjetiva de las personas y del libre desenvolvimiento de sus actividades, ha determinado, en efecto, que la plena juridificación de esa parcela del actuar de la Administración haya sido lenta y difícil".

1. Administración Pública, sector público, sector privado

El ámbito subjetivo al que nos queremos ceñir es el de las entidades sometidas al Derecho Administrativo. En principio queda claro que nos referimos a las Administraciones Públicas, esto es, según el art. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), las territoriales (Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, entidades que integran la Administración Local) y también las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de ellas: organismos autónomos, entidades públicas empresariales, consorcios, etc. Hemos de añadir también las que suelen ser calificadas de Administraciones independientes, las que están reguladas por leyes específicas con un régimen peculiar que supone en general su sumisión al ordenamiento administrativo pero con completa autonomía respecto del Gobierno: Universidades Públicas, Consejo de Seguridad Nuclear, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Agencia de Protección de Datos, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y organismos autonómicos similares.

Parece que a estos efectos también podemos incluir la denominada Administración corporativa, integrada fundamentalmente por los Colegios Profesionales regulados por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, por las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación reguladas por Ley 3/1993, de 22 de marzo, por las Cámaras Agrarias reguladas por Ley 23/1986, de 24 de diciembre (y en todos los casos además por las correspondientes leyes autonómicas) y por las Reales Academias, organismos todos ellos definidos como Corporaciones de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines³. Esos organismos actúan con arreglo al ordenamiento administrativo sólo en cuanto ejercen funciones públicas⁴. No siempre

3. En cuanto a tal naturaleza jurídica de las Reales Academias, véanse SSTS de 23 de julio de 1985 (RJ 1985/3927) y de 22 de abril de 2002 (RJ 2002/6499).

4. Explica la STS de 18 de julio de 2008 (RJ 2008/3454) respecto de los colegios profesionales: *"Ese carácter de Corporaciones públicas "no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales" (STC 20/88), quedando limitada su equiparación a las Administraciones públicas de carácter territorial "a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios" (STC 87/89). Su configuración como Administración "secundum quid", obliga a examinar, caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil (...pág. siguiente)*

está claramente delimitado este ámbito; parece que los premios concedidos a los propios miembros (regulados en algunos estatutos junto al régimen sancionador) caben dentro del ordenamiento público, mientras que los demás dependerán en función de su objeto⁵.

También nos hemos de referir a las Administraciones Parlamentarias, esto es, a las organizaciones instrumentales de gestión técnica, patrimonial y económica con que cuentan las cámaras parlamentarias (Cortes Generales y asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas) y que en la medida en que desarrollan funciones administrativas, no legislativas o de control político (parlamentarias *stricto sensu*), se someten también al ordenamiento administrativo. Sus actos "*en materia de personal, administración y gestión patrimonial*" son controlables jurisdiccionalmente según el art. 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Aquí entendemos comprendidos al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pue-

(...). *Por su propia naturaleza, son ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios profesionales los relativos a la protección mutua y la asistencia social de sus miembros y su familia y el "presupuesto" para el funcionamiento colegial. Dicho presupuesto se integra por la previsión anual de ingresos y gastos, no siendo fiscalizable por este orden jurisdiccional, cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba el presupuesto: la Junta General ordinaria del Colegio correspondiente.*

Por el contrario, constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional Contencioso-Administrativo: a) La colegiación obligatoria (STC 194/98); b) Todo su régimen electoral; c) El régimen disciplinario; d) El visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; e) El régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias, respecto de sus colegiados".

5. La Audiencia Provincial de Salamanca en Sentencia 54/2008, de 16 de abril (JUR 2008/332145) somete al Derecho civil un concurso de ideas convocado por un Colegio de Arquitectos encuadrándolo en la figura contractual de promesa pública de recompensa con premio, aunque no parece que tal convocatoria sea ajena a los fines de interés público de los colegios profesionales. Hay algún otro caso donde la jurisdicción civil se ha considerado competente para conocer de estas cuestiones en relación con una Administración Pública, véase STS nº 513/1999, de 7 de junio (RJ 1999/4728), relativa a un concurso convocado por una Diputación provincial, pese a que la doctrina general al respecto está clara en ATS de 29 de marzo de 2000 (RJ 2001/1793): "*el compromiso asumido por la Administración, mediante el concurso con premio, de encargar una obra pública –ejecución del proyecto premiado, y dirección de la obra compartida con Técnico Municipal– a los que obtuvieran el premio correspondiente, que constituye en esencia la razón de ser de la reclamación formulada por los aquí recurrentes, por cuanto la «causa petendi» de su pretensión de condena se centra en un incumplimiento por parte de la Administración Local de hacer efectivo el compromiso adquirido, tiene carácter administrativo, sin que sea preciso determinar el concreto alcance de su naturaleza (concurso con premio como modalidad de promesa pública de recompensa; modalidad de licitación concursal válida y eficaz de una obra pública; contrato preparatorio; contrato de ejecución de obra). Dicha impronta administrativa resulta incuestionable habida cuenta que se afirma la vinculación jurídica de un ente que forma parte de la Administración Pública (Entidad Local), el compromiso responde a un fin público y recae sobre bienes destinados al uso o servicio público".*

blo, dependientes de las Cortes Generales, y así mismo a los órganos análogos de las asambleas legislativas autonómicas. Entre esos actos impugnables se hallan también los de órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial⁶. Todas estas Administraciones especiales, mediales o de apoyo de poderes del Estado distintos del ejecutivo pueden y suelen otorgar premios, que aunque relacionados con ellas no se enmarcan en sus funciones constitucionales sino en las de administración técnica y económica⁷.

Fuera del ámbito de lo que hasta aquí consideramos Administraciones Públicas están entidades que no tienen tal carácter pero sí se hallan dentro del sector público cuyo ámbito viene definido en distintas leyes⁸. Además de todos los entes que hemos mencionado se consideran dentro del sector público: a) Las empresas públicas, sociedades mercantiles con participación pública superior al 50 % de su capital; b) Las fundaciones del sector público, las que se constituyen con patrimonio fundacional o aportación pública mayoritaria; c) Las asociaciones constituidas por entes del sector público. A nuestros efectos no vamos a considerar a estas entidades sino que nos vamos a ceñir a las Administraciones Públicas. Pese a la tendencia a extender al conjunto del sector público disposiciones y controles inicialmente establecidos para éstas, no sujeta su actuación al ordenamiento administrativo sino al privado. En particular, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) que, como explicaremos, es aplicable a una parte de la actividad de concesión de premios, limita su ámbito de aplicación a las Administraciones Públicas, aunque en relación con las fundaciones del sector público las remite al derecho privado si bien añadiendo que “*serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta Ley*” (Disposición Adicional 16^a). La concesión de premios por ciertas fundaciones, a veces creadas específicamente con esa función, es muy importante⁹.

-
6. La doctrina se divide a la hora de reconocer o no el carácter de Administraciones Públicas a las que se sitúan fuera del poder ejecutivo. Asimismo se divide entre quienes profesan una concepción subjetiva del Derecho Administrativo (como ordenamiento de las Administraciones Públicas, entendidas como personificación del poder ejecutivo) o una concepción objetiva del mismo (como ordenamiento aplicable a la actividad administrativa, sea cualquiera aquel poder público en el cual se residencie). Ejemplo de la primera postura son Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 13^a edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006, pág. 367 y siguientes. Ejemplo de la segunda Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, Tomo I, segunda edición, EUNSA, Pamplona, 1993, pág. 437 y siguientes.
 7. Entre las Administraciones especiales también se cuenta la Administración electoral, aunque lo particular de sus funciones excluye una actividad de concesión de premios.
 8. Fundamentalmente en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) o en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Queda fuera de nuestra atención la actividad de concesión de premios del sector privado, usualmente bajo la figura contractual de la promesa pública de recompensa (art. 1.262 del Código Civil), si bien conviene hacer alguna precisión adicional: a) Las Cajas de Ahorros, aunque de fundación pública y sujetas a cierta intervención por la Administración, son entidades privadas¹⁰; b) Las federaciones deportivas, el Comité Olímpico y el Comité Paralímpico españoles también son entidades privadas¹¹ por lo cual sus premios tienen este carácter; c) Con frecuencia las Administraciones Públicas patrocinan o subvencionan a entidades privadas en actividades de concesión de premios no otorgados por la propia Administración sino que se rigen por el ordenamiento privado, incluso si la concesión se hace por persona ligada a la Administración mediante contrato¹²; d) También hay premios concedidos por la Administración pero que incluyen alguna prestación cuya ejecución corresponde a personas privadas; la concesión se somete al ordenamiento público pero las prestaciones que dependen de los patrocinadores privados quedarán excluidas de este régimen¹³; e) Los trofeos en los espectáculos taurinos se otorgan por

9. Procede recordar, entre otras, a la Fundación Príncipe de Asturias, cuya actividad principal es otorgar los premios del mismo nombre y que se inspiran en los de la Fundación Nobel, la Fundación Premios Real Academia Española, la Fundación de los Ferrocarriles Españoles o la Fundación Premios Rey Jaime I, en la Comunidad Valenciana.
10. La STSJ de Castilla y León nº 2043/2006, de 17 de noviembre (JUR 2006/293110) subraya esa naturaleza privada: *“la cuestión suscitada en esta apelación -que en lo principal no puede ser otra más que la de si la actividad del Jurado nombrado por una Caja de Ahorros para conceder un premio a satisfacer con cargo a los fondos que la obra benéfico-social puede ser considerada como sujeta a Derecho Administrativo y susceptible de impugnación ante este orden jurisdiccional-; (...) “el Tribunal Constitucional en su sentencia de 18 de octubre de 1990 (Sala Primera y fundamento de derecho 4º) dice: «Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal (SSTC 18/1984, 48/1988 y 49/1988, entre otras), que las Cajas de Ahorro de fundación privada, aunque por su finalidad social y pública requieran intervención de esta naturaleza, no son entes públicos sino personas jurídico privadas»”; (...) “Desde estos presupuestos es bastante difícil encajar la actividad de concesión de premios como una ayuda pública otorgada por una entidad pública vinculada a la Junta de Castilla y León”.*
11. Arts. 30 y 48 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.
12. La STS de 11 de octubre de 2006 (RJ 2006/10058) analiza la decisión del jurado del Festival de la Canción de Benidorm y concluye que *“el fallo del Jurado no era un acto administrativo en tanto que no emanaba de ninguna Administración Pública, en este supuesto la municipal, que si bien auspiciaba la celebración del certamen para obtener entre otros el fin al que nos referimos de promocionar la ciudad de Benidorm y lo sufragaba con cargo al presupuesto municipal una vez que adjudicó y formalizó el contrato administrativo de prestación del servicio de organización y realización de la XXXIV edición del festival de la canción de la localidad no intervino para nada en la realización material del concurso y ni tan siquiera nombró al Jurado”.*
13. La STSJ de Cataluña nº 589/2006, de 30 de junio (JUR 2007/64490) analiza un premio para empresas innovadoras otorgado por la Administración que conllevaba que las empresas patrocinadoras del certamen debían aportar un capital en forma de participación en la empresa ganadora. Se desestima el recurso interpuesto contra la inactividad material de la Administración afirmando que no era ésta la obligada a cumplir con las prestaciones derivadas del premio.

una presidencia de nombramiento gubernativo¹⁴ pero se enmarcan dentro de una actividad económica que, aun fuertemente controlada por la Administración, carece de carácter administrativo.

2. Acción de fomento, procesos de selección y juegos de azar.

Definido nuestro ámbito en torno a los premios que concede la Administración conforme al Derecho Administrativo, debe encuadrarse en la actividad de fomento. Desde el clásico estudio de JORDANA DE POZAS 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*”¹⁵; dicho de otro modo, “*la acción suasoria y estimulante ejercida desde el poder sobre el ánimo de los gobernados para determinarles, sin usar de la fuerza, a que quieran lo que el gobernante ha considerado bueno*”¹⁶. Con los premios se trata precisamente de estimular a los particulares a realizar actividades que se estiman de utilidad pública distinguiendo a aquellos que más o mejor se hayan empeñado en tales

14. Arts. 7.2.b) y 11.2.c) de la Ley 10/1991, de 4 de abril, de potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos. En realidad algunos premios son de autoconcesión por el matador o ganadero (saludo, vuelta al ruedo), de concesión por el público (primera oreja) o automática por el reglamento (puerta grande), según el art. 82 del Reglamento de Espectáculos Taurinos (Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero).

15. STS de 20 de mayo de 1997 (RJ 1997/4372).

16. Luis JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo*, Revista de Estudios Políticos nº 48, Madrid, 1949, pág. 46. Su clasificación tripartita de la acción administrativa (policía, servicio público y fomento) ha sido posteriormente cuestionada, entre otros en un estudio igualmente clásico: Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Sobre el concepto de fomento*, Revista de Administración Pública nº 54, 1967, para quien la definición de fomento es “*desvaída y sin contornos*” y lo convierte en un cajón de sastre. No obstante la mayoría de la doctrina define un ámbito de actuación administrativa denominado de fomento o de “*estímulo o persuasión*” por Fernando GARRIDO FALLA (*Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II de la duodécima edición -con la colaboración de Alberto PALOMAR OLMEDA y Herminio LOSADA GONZÁLEZ-, Tecnos, Madrid, 2006, pág. 162), aunque no faltan clasificaciones alternativas, y así José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (*La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento, en la teoría de los modos de acción de la administración pública*, en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí* coordinado por Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, Civitas, Madrid, 1989, pág. 758) propone sustituir la categoría de fomento por la acción o actividad dispensadora de ayudas y recompensas entendida como “*otorgamiento directo o indirecto de bienes o derechos a determinados administrados -privados o públicos-, con carácter no devolutivo y por razón de ciertas actividades que les son propias, ya realizadas o aún por desarrollar*”.

actividades; el premiado se eleva a la categoría de modelo ejemplar para los demás ciudadanos.

No siempre los premios son utilizados sólo como técnica de fomento; en ocasiones también se pretende la selección de un bien o producto que la Administración tiene interés en adquirir, un bien material (un proyecto técnico, un cartel) o inmaterial (una idea) que suele estar relacionado con un proceso de diseño creativo. Aquí nos internamos en el ámbito de la contratación: la Administración puede acudir al procedimiento ordinario de adjudicación de un contrato de servicios para encargar la redacción de un proyecto técnico (de ordenación territorial, de urbanización, de obras) o la elaboración de un producto (un libro, una escultura), o puede convocar un concurso en el que premiará la mejor propuesta y adquirirá los derechos sobre el producto premiado. Donde lo que interesa es estimular la creatividad y la originalidad se ha hecho habitual esta vía: concursos de ideas de ordenación urbanística, para la rehabilitación de un edificio o el establecimiento de servicios públicos, o para abordar determinados problemas; concursos para seleccionar un cartel anunciador de fiestas patronales, diseñar una bandera, componer un himno o crear un logotipo o una mascota que identifique una institución o un acontecimiento cultural o deportivo. Esta modalidad de selección del contratista está incorporada a la LCSP a través de los concursos de proyectos del art. 168 y siguientes, esto es: *“Procedimientos encaminados a la obtención de planos o proyectos, principalmente en los campos de la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería y el procesamiento de datos, a través de una selección que, tras la correspondiente licitación, se encomienda a un jurado”*.

Junto a los anteriores nos encontramos también con los premios otorgados en los juegos de azar, donde el mismo término nombra una realidad diferente, la entrega de una cantidad de dinero u otro bien dependiendo primordialmente de la suerte, aunque a veces pueda intervenir la habilidad del jugador. Quien participa en un juego de azar arriesga una cantidad de dinero en función de un acontecimiento futuro e incierto, sea el resultado de un sorteo, de una competición deportiva o de un juego de naipes¹⁷. Es una relación de carácter contractual en la cual según sea mayor o menor el acierto o aproximación del jugador recibirá o no los correspondientes premios. La actividad se des-

17. A veces el hecho de arriesgar una cantidad de dinero pasa desapercibido para el jugador pero siempre está presente. Hay juegos, sobre todo sorteos, unidos a la adquisición de un producto o servicio y el precio de participación va confundido con el del objeto principal del contrato. En otros casos se participa mediante una llamada de teléfono o el envío de un mensaje sms; el jugador abona una cantidad incluida en el precio de la llamada o del mensaje que se reparten las empresas de telecomunicaciones y de juego.

arrolla tanto por la Administración como por el sector privado, aunque es la primera, sobre todo a través del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado y otros organismos autonómicos similares, quien más premios otorga. A los efectos de este trabajo se excluyen los juegos de azar y su ordenamiento propio que forma parte del de la Hacienda Pública¹⁸.

3. Premios y distinciones

Recordando la distinción de JORDANA DE POZAS de medios de fomento económicos, honoríficos y jurídicos hacemos una clasificación análoga de los premios.

A. El premio-subsención

La LGS en su art. 2 define la subsención como “*toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley [Administraciones Públicas], 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 objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, 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*”. Encajan perfectamente en este concepto todos los premios que

18. STC nº 49/1995, de 16 de febrero: “*la Lotería Nacional es competencia del Estado como comprendida en el título Hacienda General del art. 149.1.14 CE, el cual no puede entenderse circunscrito a los ingresos tributarios, pues comprende también estos otros que organiza, genera y gestiona el Estado mediante un monopolio fiscal. Por su naturaleza, pues, de ingresos no tributarios directamente explotados por la Hacienda estatal, corresponde con carácter exclusivo al Estado la gestión y explotación del monopolio de la Lotería Nacional (SSTC 163/1994, fundamentos jurídicos 5.º y 6.º; 164/1994, fundamento jurídico 4.º, y 216/1994, fundamento jurídico 2.º). Señalamos también allí que el concepto de juego de la Lotería y su explotación como recurso de la Hacienda del Estado, incluido en el art. 149.1.14 de la CE no puede quedar referido únicamente a la específica modalidad con la que aquél aparece configurado en la Instrucción General de Loterías de 23 de marzo de 1956 pues la Lotería, desde su introducción y en las diversas modalidades en que a través de la historia ha sido organizada por la Administración, ha constituido una renta de la Hacienda Pública, sin perjuicio de que funcionasen simultáneamente en ocasiones diversas modalidades*”.

consistan en una cantidad de dinero, así lo reconoce la propia LGS cuando en su art. 4 excluye de su ámbito de aplicación “*los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario*”; no es que no sean subvención, sino que, como otras citadas en el mismo precepto, no se rigen por la LGS¹⁹.

La trascrita referencia a “*disposición dineraria*” no excluye subvenciones - y premios- que consistan en la entrega de otros bienes distintos del dinero en metálico, y así se prevé en la Disposición Adicional 5ª de la LGS dedicada a las “*ayudas en especie*” que, tras remitir las entregas a título gratuito de bienes y derechos a la legislación patrimonial, añade que es de aplicación “*cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero*”. En realidad, todo premio suele conllevar, acompañando o no al dinero, la entrega de algún bien, habitualmente de insignificante valor económico, diplomas, medallas o trofeos cuyo principal valor es el simbólico, pero en ocasiones el objeto entregado como premio también puede tener valor económico²⁰.

B. El premio honorífico

Hablamos de premio honorífico cuando carece de contenido económico relevante, salvo la entrega de diploma, medalla o trofeo ya mencionada, y se

19. La doctrina no es unánime sobre esta inclusión de los premios dentro del concepto de subvención. Germán FERNÁNDEZ FARRERES (*La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983), autor que ha estudiado la subvención intensa y extensamente, es partidario de un concepto estricto (atribución patrimonial no devolutiva realizada por la Administración a persona privada y afectada a un fin determinado) y afirma que “*el premio, en efecto, aún actuando también como una técnica de incentivo y de fomento, jurídicamente no creo que sea equiparable a la subvención si se tiene en cuenta que, para la concesión del mismo, es presupuesto previo la realización de la actividad, sin entablarse relación jurídica previa alguna entre el otorgante y el aspirante al premio*” (pág. 280), aunque reconoce que las variedades de premios son tantas que no cabe una afirmación general no acompañada inmediatamente de su excepción.

La doctrina viene refiriéndose a dos cuestiones que aquí sólo aludiremos dado que apenas tienen trascendencia en el ámbito de los premios por sus modestas cuantías y los ámbitos donde se suelen conceder: los límites que la normativa comunitaria europea impone a toda ayuda estatal que pueda suponer un falseamiento de la competencia favoreciendo a determinadas empresas, y la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los límites a la potestad de otorgar subvenciones donde se produzcan competencias concurrentes. Véase José María GIMENO FELIÚ en el apartado *La técnica de fomento del desarrollo económico: la subvención*, en el *Derecho Administrativo. Parte Especial* dirigido por José BERMEJO VERA, Thomson-Civitas, Madrid, 2005, 6ª edición.

20. Puede consistir en “*un vale de compra por el valor del premio correspondiente, que podría canjear en los establecimientos adheridos y autorizados a tal objeto*”, como en los concursos de literatura en euskera para escolares convocados por Resolución 518/2008, de 11 de diciembre, de la Directora General de Ordenación, Calidad e Innovación del Gobierno de Navarra (Boletín Oficial de Navarra nº 10, de 23 de enero de 2009).

dirige en exclusiva, en expresión de JORDANA DE POZAS, al “*enaltecimiento social del beneficiado*”.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO²¹ sitúa en el ámbito del protocolo las “*normas por las que se regulan la creación y concesión por el Estado o las Entidades públicas de recompensas de carácter honorífico. De ellas se ha dicho que constituyen el Derecho premial, en el que pueden distinguirse el llamado Derecho nobiliario (régimen de los títulos de nobleza) y el que podríamos denominar Derecho de recompensas honoríficas (régimen de condecoraciones y otros honores)*”. Los autores que tratan del denominado Derecho Premial -cuyo concepto no compartimos- suelen limitarlo a los premios de carácter graciable y honorífico que pueden exhibirse en actos protocolarios y excluyen los de contenido económico²². Como Derecho Premial se entiende en el ámbito del Derecho Penal un concepto ajeno al que nos ocupa, la posibilidad de reducir o suavizar -incluso eximir- las penas en consideración a la conducta de colaboración con la acción de la justicia con posterioridad a la comisión del delito o durante su cumplimiento. También en el ámbito penitenciario se habla de premios; el Reglamento Penitenciario (Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero) en su art. 263 regula entre otras recompensas por buena conducta los “*premios en metálico*”. Excluimos en este estudio a estos premios del ámbito penal y penitenciario, y en todo caso no utilizamos la expresión de Derecho Premial para evitar equívocos.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO niega que los premios formen parte de la actividad de fomento: “*El premio, sin embargo, no satisface nunca de manera directa necesidad pública alguna. A través de la actividad de fomento se invita a los particulares, mediante estímulos, a que realicen algo que es de interés general. Mediante la recompensa se agradece algo que se ha hecho. Por esa razón, sólo muy remotamente el particular se ve invitado a realizar alguna actividad, a la vista de un futuro e hipotético premio; (...) El premio se otorga mediante un acto de concesión discrecional o graciosa y que, en buen número de casos, ni siquiera obedece a méritos objetivos sino a motivaciones de muy distinto orden*”²³. Esa afirmación debe ser matizada; efectivamente hay distinciones honoríficas que resulta difícil encajar dentro de la acción de fomento, como las del Derecho nobiliario, ya

21. FRANCISCO LÓPEZ-NIETO Y MALLO: *Honores y protocolo*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados-La Ley, Madrid, 2006, 3ª edición, pág. 28.

22. Así, PEDRO-VICENTE RUBIO GORDO, *Derecho Premial*, Ediciones Protocolo, Madrid, 2006, pág. 16: “*En el Derecho Premial el incentivo no es económico, ya que constituye únicamente un honor. Dado que su otorgamiento es siempre discrecional, no puede considerarse como un premio al que se tiene derecho si se cumplen unos requisitos e, igualmente, no es exigible -aunque puedan tenerse expectativas-*”.

23. LÓPEZ-NIETO Y MALLO: *Honores...* citado, págs. 74-75.

que, aunque no faltan autores que lo consideren un ejemplo típico de la actividad de fomento²⁴, en él opera plenamente el argumento de que la hipotética concesión de un título de nobleza (que no realiza la Administración Pública sino exclusivamente el monarca de modo gracioso²⁵, es una “*merced de libérrima concesión real*”²⁶), no supone un estímulo efectivo para que los ciudadanos emprendan actividades de utilidad pública y tampoco queda claro que persiga un objetivo determinado²⁷. La exposición de motivos de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, de igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios, señala que “*en la concesión de dignidades nobiliarias de carácter perpetuo, a su naturaleza honorífica hay que añadir la finalidad de mantener vivo el recuerdo histórico al que se debe su otorgamiento, razón por la cual la sucesión en el título queda vinculada a las personas que pertenezcan al linaje del beneficiario de la merced. Este valor puramente simbólico es el que justifica que los títulos nobiliarios perpetuos subsistan en la actual sociedad democrática*”. Explica el Tribunal Supremo que “*como se indica en la STC 126/1997, «desde 1820 un título nobiliario es –y no es más que eso– una preeminencia o prerrogativa de honor», es decir, un «nomen honoris», de suerte que las consecuencias jurídicas inherentes al mismo o su contenido jurídico se agotan «en el derecho a adquirirlo, a usarlo y a protegerlo frente a terceros de modo semejante a lo que sucede con el derecho al nombre» (STC 27/1982) (F. 12). Tal y como señala la misma STC 126/1997, los títulos nobiliarios han subsistido en la sociedad burguesa y en el régimen constitucional, sin duda por su directa vinculación con la Corona, «fons nobilitatis»; aunque sólo han permanecido, «como instituciones residuales de la sociedad anterior que se incrustan en la nueva y logran persistir en ella, bien es cierto que con un contenido jurídico y una función social enteramente otras y menores que las que tuvieron antes» (STC 27/1982)”²⁸. Es decir, a diferencia de la acción de fomento, que mira al futuro, los títulos nobiliarios lo*

24. Así lo hace, por ejemplo, GARRIDO FALLA, *Tratado...* citado, pág. 384.

25. STC nº 126/1997 de 3 de julio: “*Desde la Constitución de 1812 hasta la actualmente vigente se ha entendido, sin discusión, que la concesión de títulos de nobleza constituía uno de esos «honores» a los que hoy se refiere el mencionado art. 62, f) CE pese a que, en general, los Reales Decretos sólo expresen como fundamento de la concesión la voluntad del Monarca. Lo que en los inicios del Estado liberal enlazaba fácilmente con las facultades del Rey en el Antiguo Régimen, y ello aún se refleja en el lenguaje, ya que en la jurisprudencia sobre títulos nobiliarios se continúa aludiendo a la existencia de una «prerrogativa regia»*”.

26. STS de 17 de octubre de 1998 (RJ 1998/8841).

27. Como señala Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo Económico I*, La Ley, Madrid, 1988, pág. 443: “*se ha indicado ya el carácter teleológico de toda la acción de fomento. Se trata, siempre y en cualquier caso, del logro de una serie de objetivos. Su consecución es la que directamente modula la actuación de la Administración; también la de los beneficiados, cuyos comportamientos quedan así condicionados para el logro de esos fines*”.

28. ATS de 21 de junio de 2005 (RJ 2005/6643).

hacen al pasado, son un residuo histórico, y además tienen una nota de liberalidad tradicionalmente considerada incompatible con la acción de fomento: “*es de sentido común, por pertenecer a la naturaleza de las cosas, la incompatibilidad existente entre la misión encomendada a la Administración de gestora de los intereses generales de la sociedad, y la realización de actos de liberalidad, con el consiguiente traspaso de fondos públicos a patrimonios de los particulares*”²⁹. Si bien su concesión, rehabilitación o sucesión se somete a un procedimiento ante el Ministerio de Justicia que culmina en acuerdo del Consejo de Ministros³⁰ cuya regularidad formal es controlable jurisdiccionalmente, el acto de concesión regia es absolutamente graciable³¹. Por todo ello dejamos al margen de este estudio los títulos de nobleza.

No podemos hacer las mismas afirmaciones en relación con las demás recompensas honoríficas, hemos de distinguir pues el campo es amplio y variado³². Hay condecoraciones cuya concesión resulta muy similar a la de los

29. STS de 9 de junio de 1988 (RJ 1988/5324). La misma idea estaba presente en el art. 27.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955: “*serán nulos los acuerdos de subvenciones que obedezcan a mera liberalidad*”.

30. Real Decreto 222/1988, de 11 de marzo, que modifica los Reales Decretos de 27 de mayo de 1912 y 8 de julio de 1922, sobre concesión y rehabilitación de títulos y grandezas.

31. STS de 13 de marzo de 1987 (RJ 1987/3628): “*La Ley Jurisdiccional (art. 1.º y conc.) ha sometido a control jurisdiccional todo acto o disposición de la Administración sujeto al Derecho administrativo, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican (materia hoy constitucionalizada, art. 106,1 de la C.E.) y por ello la materia de sucesión nobiliaria no es una excepción a la regla general de enjuiciamiento, si bien este control judicial viene referido necesariamente a aquel aspecto de la actividad administrativa sujeta al derecho administrativo, en supuestos de eventuales violaciones de las normas procedimentales establecidas en el D. de 27 de mayo de 1912, R. O. de 21-10-22 y demás disposiciones complementarias entre las que se encuentran las que rigen la actuación de los órganos intervinientes, como el Consejo de Estado, unido todo ello a la existencia de supuestos en que la administración no actúa tanto por sí, como en nombre de un poder de soberanía que corresponde al Rey en ejercicio de competencias no administrativas, sino constitucionales -art. 62, f de la C.E. y SS. de esta Sala 18 junio 84 y 24-1-86 T.C. de 24 de mayo 82 y 27 de mayo 85-. Finalmente el ámbito de la jurisdicción contenciosa viene determinado por el campo del derecho administrativo, no alcanzando, pues, a los aspectos regidos por el derecho nobiliario material, de índole civil y respecto del cual sólo son competentes los tribunales civiles ordinarios*”. STS de 16 de abril de 2002 (RJ 2002/4253): “*Si bien, de conformidad con lo establecido en los Reales Decretos de 27 de mayo de 1912, 8 de julio de 1922 y 11 de marzo de 1988, el otorgamiento o reconocimiento de un título de esta naturaleza ha de adoptarse en un acto formal de tal carácter [acuerdo del Consejo de Ministros], ello no significa que el Consejo tenga competencia para pronunciarse sobre la concesión del título nobiliario, ya que ésta es una facultad -expresión típica de la prerrogativa de gracia- que atribuye a su Majestad el Rey el artículo 62.f) de la Constitución*”; (...) “*una cosa es la vestidura o ropaje formal de un acto de un poder público y otra su contenido; y en esta materia, la concesión de títulos nobiliarios, como «prerrogativa de gracia», tiene sus propias reglas que pueden diferir y de hecho difieren de las que regulan y condicionan la actuación de los restantes poderes públicos*”.

32. Tan amplio como que en ocho años y medio, entre mayo de 2000 y diciembre de 2008, sólo por el Consejo de Ministros se concedieron 3.854 distinciones (*El País*, 9 de enero de 2009, pág. 13).

títulos nobiliarios, e históricamente vinculada con ellos a través de las órdenes civiles y dinásticas, que difícilmente cabe encajar en el fomento³³. Unas veces recompensan méritos o servicios prestados, muchas otras se conceden por costumbre o pura cortesía (resulta protocolariamente obligado condecorar a jefes de Estado o de Gobierno en visita oficial). Otras condecoraciones tienen una finalidad de reparación que también excluye la idea de fomento, como la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo (Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo). Pero existen otras muchas condecoraciones o distinciones con finalidades específicas que no resultan ajenas a la acción de fomento³⁴. Así, por ejemplo, las del Reglamento General de Recompensas Militares (Real Decreto 1040/2003, de 1 de agosto). Las otorgadas a los profesionales no se limitan al carácter honorífico, forman parte de su relación estatutaria y pueden tener consecuencias retributivas y de promoción en la carrera militar, y otro tanto se puede decir de las establecidas para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y otros colectivos funcionariales cuya concesión está reglada y es impugnabile³⁵. No nos ocupamos en detalle de ellas por constituir un campo específico del ordenamiento de la función pública -civil y militar- con características peculiares. Fuera de ese ámbito también se enmarca en la acción de fomento la concesión de otras medallas o condecoraciones por

33. Así, la Insigne Orden del Toisón de Oro (que mantiene formalmente vigentes sus constituciones de 1431), la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III (Real Decreto 1051/2002, de 11 de octubre) o la Orden de Isabel la Católica (Real Decreto 2395/1998, de 6 de noviembre), cuya concesión responde a decisión regia aunque desde el Real Decreto de 28 de octubre de 1851 se hace a propuesta acordada en Consejo de Ministros..

34. STS de 23 de junio de 2000 (RJ 2000/7708): *“las distinciones y recompensas constituyen una manifestación de la actividad administrativa de fomento, ya que van dirigidas a estimular comportamientos que se estiman beneficiosos para los intereses generales. (...) Esa actividad, como cualquier otra que proceda de un poder público, debe sujetarse a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE)”*.

35. La STSJ de Cataluña nº 269/2003, de 3 de noviembre (JUR 2004/4454) lo explica así: *“la decisión del presente recurso, exige partir de la doble naturaleza del objeto de la solicitud, es decir, de la condecoración, distinción o recompensa, como integrada, de un lado, en el conjunto de derechos de los funcionarios, tal y como así quedaba regulada en el artículo 66 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, y se recoge en el artículo 65 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra, cuya eficacia, además, no sólo queda en el plano del honor o consideración personal de quien la recibe, sino que, incluso, de acuerdo con tales normas, debe ser tenida en cuenta en la resolución de concursos de provisión de puestos y, en su caso, en los procesos de provisión por libre designación y en los accesos; de otro lado, es también claro que los premios o recompensas funcionan asimismo como medida de fomento dirigida a obtener un mejor rendimiento del funcionario y, en consecuencia, a la mejora del funcionamiento del servicio público. Se trata por tanto de un instrumento de fomento inserto en el seno del estatuto funcional, sometido, por lo tanto, al Derecho Administrativo y para cuyo ejercicio de la Administración queda investida de la correspondiente potestad administrativa y, consecuentemente, sujeta en su ejercicio al principio de legalidad”*.

las diferentes Administraciones Públicas³⁶. Su otorgamiento responde a un procedimiento reglado cuando menos en algunos de sus elementos: competencia, periodicidad, intervención de jurado, méritos a considerar, requisitos exigibles a los premiados. Se trata de recompensas discrecionales, no meramente gratificables, que cumplen la función de incentivar, a quienes las reciben y también a otras personas del mismo colectivo profesional o social, a cultivar conductas que se entienden ejemplares desde el punto de vista de los intereses públicos.

C. El premio jurídico

Se trata del premio que, además de un contenido honorífico o económico, otorga algún otro derecho o el establecimiento de determinada relación jurídica. El caso típico es la adjudicación de un contrato mediante concurso de proyectos, siendo contenido habitual del premio el encargo de la ejecución y dirección de las obras. Pero caben otros contenidos: derecho a disfrutar de una beca de estudios o de investigación, a ver publicada una obra literaria, a ver adquirida la obra artística o a exponerla en determinados lugares o certámenes, a participar en funciones musicales o teatrales, a recibir promoción pública, etc.

4. Con o sin convocatoria

Con carácter general los premios-subvención, conforme al art. 3 LGS, deben regirse, entre otros, por los principios de publicidad, transparencia y concurrencia. El art. 23 dispone que el procedimiento de concesión mediante concurrencia competitiva se inicia siempre de oficio mediante convocatoria aprobada por el órgano competente.

Cabe también el otorgamiento directo de los premios sin convocatoria. No sólo de los que se otorgan sin previa solicitud del beneficiario, el art. 4 LGS les excluye de su ámbito de aplicación (no impide que se sometan a convocatoria si su normativa específica así lo establece), también de los premios-subvención ya que el art. 22.2 LGS permite la concesión directa cuando venga impuesta por

36. Así, a título de ejemplo entre otros muchos, la Medalla al Mérito en el Trabajo (Real Decreto 711/1982, de 17 de marzo); la Medalla de Oro de la Arquitectura que concede el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España; la Medalla de Oro de la Generalidad de Cataluña que distingue a las personas que hayan prestado servicios eminentes y extraordinarios en Cataluña (Decreto 315/2004, de 22 de junio); la Medalla de Oro del Deporte Andaluz (Orden de 23 de diciembre de 2002 de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía); o los doctorados *honoris causa* que otorgan las Universidades (Disposición Adicional 3ª del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, de ordenación de las enseñanzas universitarias).

norma de rango legal o, excepcionalmente, cuando *se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública*". La casuística, pues, es variada, tan normal es la concesión de premios mediante convocatoria como sin ella.

5. Méritos pasados, méritos futuros

Los premios reconocen siempre méritos de los premiados ya existentes en el momento en que se aprueba el acto de otorgamiento; el procedimiento de concesión tiene como finalidad acreditar o justificar su existencia, aunque estén descritos de forma muy genérica y la motivación resulte vaga. No obstante, la convocatoria de algunos premios prevé la recompensa de méritos que en ese momento son todavía futuros porque los concursantes a partir de la publicación de la convocatoria han de realizar un trabajo, proyecto, prueba o examen de cuyo resultado depende la concesión o no del premio.

6. Personas físicas y jurídicas. Relaciones de sujeción general o especial

El art. 2 LGS integra en el concepto de subvención la concedida a personas públicas y privadas. Su art. 11.3 todavía abre más el ámbito al reconocer como beneficiarios, si las normas reguladoras lo prevén, a *"las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención"*. El resto de la normativa sectorial también abre la posibilidad de conceder los premios a entes sin personalidad jurídica como colectivos identificados genéricamente³⁷ o incluso órganos de las propias Administraciones Públicas³⁸.

37. Así, el Decreto Foral 338/2000, de 16 de octubre, por el que se concede la Medalla de Oro de Navarra *"con carácter colectivo, a las víctimas del terrorismo"*; o el Premio Convivencia Ciudad Autónoma de Ceuta de 2004 concedido al *"pueblo de Madrid"* tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004.

38. Por ejemplo, en el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado, cuyo art. 14 dispone que los premios *"podrán concederse a los órganos y organismos cuyas candidaturas sean propuestas por los Subsecretarios de los Ministerios de adscripción"*. El art. 89 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, prevé que el Ministerio de Educación y Ciencia establezca premios y concursos de carácter estatal destinados, además de a alumnos y profesores, a centros escolares.

Las Administraciones Públicas otorgan premios tanto a cualquiera de los ciudadanos sometidos a la denominada relación de supremacía general como a los que se hallan en una relación de sujeción especial: funcionarios, estudiantes, colegiados, contratistas, etc. Habrá que atender, pues, a la normativa específica o a cada convocatoria.

III. GRUPO NORMATIVO

El número de disposiciones que regulan los premios concedidos por las Administraciones Públicas es tan elevado como el de estos, pero son escasas las que establecen un régimen jurídico general ya que en la mayoría de los casos se limitan a la creación del premio, su denominación, finalidad y órgano que lo concede. Poquísimas son las leyes, estatales o autonómicas, que directamente regulen premios; además de la LGS, cabe citar la Ley 2/1997, de 24 de marzo, de creación de los Premios Canarias de cultura. En esta materia reina de forma absoluta el reglamento sustentado solo en las habilitaciones legales genéricas de la actuación administrativa (incluyendo las leyes presupuestarias que implícitamente establecen premios al prever su consignación), e incluso la concesión a través de actos administrativos sin otra normativa previa que tales habilitaciones, poniendo en cuestión en algunos casos -en particular, cuando se otorgan premios-subvención excluidos de la LGS- el respeto del principio de legalidad³⁹.

1. Normativa de subvenciones

Como queda dicho, la LGS es de aplicación a los premios-subvención que se otorgan previa petición del interesado, usualmente a través de convocatoria, quedando excluidos los restantes. Su Disposición Adicional 10ª prevé que reglamentariamente se establecerá el régimen especial de “*los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza*”, el cual “*deberá ajustarse al contenido de esta Ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la*

39. FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención...* citada, pág. 471 y siguientes, considera que el otorgamiento de subvenciones no siempre está sometido a la reserva de ley aunque sí al principio de norma previa a su concesión, y que “*en líneas generales, la Ley de Presupuestos no está llamada a cumplir la función de determinar las reglas básicas y los fines específicos con arreglo a los cuales deban distribuirse las subvenciones*”.

especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable”, lo que genera una preocupante indeterminación sobre cuáles son esos aspectos⁴⁰. No se han dictado tales normas generales y los premios ni siquiera son aludidos en el reglamento general de desarrollo de la LGS aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (RLGS).

Habitualmente la concesión de las subvenciones se rige, además de por las disposiciones de la LGS, por las bases reguladoras que, de conformidad con lo que dispone su art. 17, se aprueban en la Administración General del Estado mediante Orden Ministerial salvo cuando existan normas sectoriales específicas que las incluyan, y en la Administración Local se deben contener en las bases de ejecución del presupuesto o en una ordenanza general o específica. Ha existido cierta incertidumbre al respecto de si esas bases reguladoras tienen carácter de disposición reglamentaria o de acto administrativo con destinatario plural⁴¹. Dado el carácter reglamentario de presupuestos y ordenanzas la cuestión para la Administración Local está clara desde la LGS. Según su art. 23 cuando el procedimiento se inicia mediante convocatoria aprobada por el

40. Germán FERNÁNDEZ FARRERES (coord.), *Comentario a la Ley de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, pág. 42-43, critica esa indeterminación y se muestra favorable a excluir todos los premios de la LGS y darles una regulación específica.

41. El ATS de 17 de enero de 2000 (RJ 2000/1266) en relación con las bases reguladoras recuerda que *“es reiterada la jurisprudencia de esta Sala que viene negando la caracterización de disposición de carácter general y de naturaleza reglamentaria a órdenes, como las reseñadas, pues tales resoluciones, aunque participan de alguna de las características de las disposiciones generales, son simplemente actos administrativos de destinatario plural. La sentencia que se intenta recurrir señala acertadamente respecto de la Orden de 9 de marzo de 1995, que «la Orden 384/1995 carece de esa finalidad normativa dado que no contiene una regulación general de las subvenciones, sino que es una Orden de convocatoria de unas medidas de fomento del empleo de mujeres, dictadas en cumplimiento del objetivo I del II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres de la CAM, con una vida temporal limitada, participando de una naturaleza similar -en orden a su configuración como acto o disposición general- a las convocatorias de concursos, cuya catalogación como acto administrativo ha sido reiteradamente declarada por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo”*. No obstante, en alguna otra ocasión se matiza esta doctrina, así en STS de 15 de noviembre de 2005 (RJ 2005/9879): *“su naturaleza jurídica podríamos clasificarla, en adecuada sistemática jurídica, de híbrida, al participar de elementos que podría encuadrarla entre las normas jurídicas, pero también de otros que la colocarían claramente entre los actos administrativos destinados a una pluralidad de sujetos. Naturaleza jurídica esta ecléctica de las Órdenes de convocatoria de subvenciones públicas no excepcional en nuestro Derecho”*. Aunque es habitual realizar la comparación con las bases de las convocatorias de los procedimientos de selección de empleados públicos, en este ámbito la cuestión está mejor definida. El art. 15 del Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción (Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo) se refiere a la publicación de convocatorias juntamente con sus bases, que es lo ordinario, con lo cual se agotan con su aplicación y tienen carácter de acto, pero prevé específicamente que el Departamento convocante apruebe bases generales, que suelen ser menos frecuente y que tendrán el carácter de disposición general.

órgano competente debe indicarse la disposición que establezca las bases reguladoras; en este caso se diferencia entre bases (norma reglamentaria) y convocatoria (acto administrativo). Sin embargo, se prevé una excepción: “*salvo que en atención a su especificidad éstas [las bases] se incluyan en la propia convocatoria*”. En tal caso es dudoso si tendrán el carácter de disposición general o de acto con destinatario plural que se agota con el concreto procedimiento de esa convocatoria. Con frecuencia la redacción de bases y convocatoria no lo aclara o mezcla unas y otras determinaciones⁴².

Para las Administraciones de las Comunidades Autónomas habrá que estar a lo dispuesto en cada caso por su normativa. Varias han aprobado leyes de subvenciones que desarrollan las disposiciones de la LGS, la cual declara como de carácter básico 39 de sus 69 artículos, entre ellos los que definen el concepto de subvención y el ámbito de aplicación de la ley, es decir, también la inclusión de los premios salvo los otorgados sin previa solicitud del interesado. También tienen carácter básico los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, y la disposición según la cual el procedimiento ordinario de concesión ha de tramitarse en régimen de concurrencia competitiva, pero en cambio los concretos procedimientos de concesión directa o mediante convocatoria no son de legislación básica. Las leyes autonómicas añaden poco a lo regulado en la LGS (o las de fecha anterior a su antecedente inmediato, los arts. 81 y 82 del Texto Refundido de la LGP aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre)⁴³. Algunas no mencionan a los premios ni para incluirlos ni para excluirlos de su ámbito de apli-

42. Como ejemplo, la Orden 2929/2006, de 14 de septiembre, del Ministerio de Cultura, que crea el Premio «Luso-Español de Arte y Cultura» y convoca el correspondiente a 2006. Fuera de la LGS se halla el Premio Cervantes cuya regulación resulta anómala ya que la Orden de 15 de septiembre de 1975, del Ministerio de Información y Turismo (BOE nº 233, de 29 de septiembre) que lo establecía ha sido alterada posteriormente mediante las órdenes de convocatoria, entre otros extremos en la ampliación de los sujetos que pueden presentar candidatos; originalmente sólo las academias de la lengua española pero posteriormente también los autores premiados en anteriores convocatorias, otras instituciones vinculadas a la literatura en lengua castellana y los propios miembros del jurado (así, en la Orden 993/2009, de 16 de abril, del Ministerio de Cultura, que convoca el premio para 2009, BOE nº 99, de 23 de abril).

43. Son las siguientes: Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Madrid; Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Murcia; Decreto Legislativo 2/2005, de 28 de diciembre, de las Illes Balears; Ley 10/2006, de 17 de julio, de Cantabria; Ley 9/2007, de 13 de junio, de Galicia; y Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Castilla y León. Como se pone de manifiesto en *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, dirigido por Germán FERNÁNDEZ FARRERES, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, pág. 27 y siguientes, las Comunidades Autónomas en lugar de desarrollar y complementar la LGS se han limitado en sus leyes a la copia mimética dando lugar a una uniformidad todavía mayor de la que derivaría de la simple aplicación de las bases estatales.

cación, pero en todo caso será de aplicación la normativa básica. La misma solución debe aplicarse en el caso de las Comunidades en las que a falta de ley específica son de aplicación a las subvenciones las leyes de hacienda pública o la correspondiente normativa reglamentaria general o sectorial. Entre ellas destacaremos la Ley 7/1997, de 19 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que introduce un título sobre régimen de ayudas y subvenciones que sigue las mismas pautas explicadas; menciona a los premios únicamente en la exposición de motivos indicando que están comprendidos. Existen además sendas Normas Forales de subvenciones en los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya dadas las amplias competencias en materia fiscal de que disponen, que tampoco introducen novedades.

Caso especial es el de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones de Navarra (LFSN). A diferencia de la regulación anterior que no mencionaba a los premios (Ley Foral 8/1997, de 9 de junio), su art. 3 excluye expresamente de su ámbito de aplicación a *“los premios oficiales que convoquen con publicidad las Administraciones Públicas de Navarra y aquellos otros que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario”*, es decir, en la práctica excluye todos. Esta Ley Foral, que regula *“las subvenciones otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra”* (no las de los entes locales), no hace la menor referencia a la legislación básica ni expresa en virtud de qué título competencial se aprueba. Resulta más que dudoso que pueda ignorar la legislación básica por mucho que los límites competenciales de Navarra sean más amplios que los de otras comunidades en razón de su régimen foral. La Disposición Final 1ª de la LGS afirma que se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1 de la Constitución en sus apartados 13 (*“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*), 14 (*“Hacienda general y Deuda del Estado”*) y 18 (*“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”*), aunque el dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto y la doctrina⁴⁴ han puesto de manifiesto que, en realidad, el fundamento esencial de la declaración de lo básico es el apartado 18. Navarra tiene amplias competencias en materia financiera en virtud de las disposiciones de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, y en particular por el sistema de Convenio Económico que allí se reconoce; parece que es por ello que la Disposición Adicional 21ª de la LGS establece que *“en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley*

44. Véase Luis POMED SÁNCHEZ, en *Comentario a la Ley de Subvenciones* coordinado por FERNÁNDEZ FARRERES ya citado, pág. 86.

se llevará a cabo con respeto a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra". Pero ya ha destacado la doctrina que son más que dudosas sus consecuencias prácticas ya que Navarra no tiene competencias que le permitan excluir la aplicación de la legislación básica dictada conforme al art. 149.1.18⁴⁵ y a los efectos que nos ocupan sus competencias en materia financiera tampoco implican ninguna diferencia⁴⁶. En suma, pese a la exclusión de todos los premios por parte de la LFSN parece obligado aplicarles el régimen de la LGS.

45. Que la Comunidad Foral de Navarra se somete a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común se deduce del art. 49 del Amejoramiento: competencia sobre "*normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra*". POMED SÁNCHEZ, *Comentario...* citado, pág. 104, afirma que "*las competencias que en este ámbito le corresponden a la Comunidad Foral no se diferencian en absoluto de las que tienen asumidas otras CCAA*".

46. Fernando DE LA HUCHA CELADOR, *Manual de Derecho Financiero de Navarra*, Colección Pro Libertate 14, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2006, pág. 454, señala que "*leído el art. 45 de la LORAFNA en su integridad, observamos cómo el mismo se circunscribe al reconocimiento de la potestad de la Comunidad Foral de Navarra para mantener, establecer y regular su régimen tributario, pero no para convenir un régimen presupuestario distinto al previsto para las Comunidades de régimen común. Por otro lado, una somera revisión del Convenio revela que no existe ninguna norma que regule específicamente el régimen presupuestario de la Comunidad Foral ni una distribución de competencias y funciones entre el Estado y aquella en esta materia, de donde se desprende que, al igual que en el caso de la Deuda pública, la LOFCA es aplicable al Derecho presupuestario de Navarra*". Recordemos que las subvenciones, antes de contar con leyes específicas, se han regulado dentro del Derecho presupuestario: los ya citados arts. 81 y 82 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y los arts. 60 y 61 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de Hacienda Pública de Navarra. A las mismas conclusiones lleva la STC nº 148/2006, de 9 de mayo:

"Como señalamos en la temprana STC 63/1986, de 21 de mayo, F. 11, una de las facetas menos controvertidas de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es, efectivamente, su capacidad para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos. Pero ello no excluye, como advertíamos a continuación, que dicha autonomía esté limitada materialmente por los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE).

Esta circunstancia es plenamente aplicable al caso de Navarra, sin que sea posible fundamentar un régimen distinto en el reconocimiento y la actualización de sus derechos históricos por parte del art. 45 LORAFNA. En este sentido, y una vez constatado que los defensores de la Ley impugnada han aludido genéricamente al carácter histórico de una pretendida autonomía de gasto de mayor nivel que las restantes Comunidades Autónomas, debe tenerse en cuenta que el convenio económico tiene un contenido esencialmente tributario, sin que en sus diversas versiones vigentes desde la entrada en vigor de la Constitución (Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, Ley 28/1990, de 26 de diciembre, y sus sucesivas reformas parciales) se hayan previsto normas especiales relativas a su autonomía de gasto.

2. Normativa de contratos

Como ya se ha dicho la LCSP, de carácter básico en su mayor parte, en sus arts. 168 a 172 regula los concursos “*encaminados a la obtención de planos o proyectos, principalmente en los campos de la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería y el procesamiento de datos*”⁴⁷. Estos concursos de proyectos pueden ser de dos tipos, los dirigidos directamente a la adjudicación de un contrato de servicios y los “*concursos de proyectos con primas de participación o pagos a los participantes*” que son aquellos que se resuelven no con una adjudicación sino solamente con la entrega de premios a los que se consideren mejores proyectos, sin que necesariamente se establezca una relación contractual con los premiados.

En todo caso deben aprobarse unas bases que deberán publicarse con la convocatoria en el diario oficial correspondiente (art. 126 LCSP) y que vinculan a la Administración y a los concursantes⁴⁸. Debe establecerse un jurado independiente compuesto por personas físicas que debe resolver sobre proyectos que le son presentados de forma anónima. El número de participantes puede ser limitado con criterios objetivos.

La aprobación de la Ley general de estabilidad presupuestaria por parte de las Cortes Generales (Ley 18/2001, de 12 de diciembre) y de su Ley complementaria (Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre) tampoco han introducido cambios en este sentido, puesto que las alusiones contenidas en ambos casos a que su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra se llevará a cabo conforme a lo establecido en el art. 64 LORAFNA no se traducen en una vinculación menos intensa a las obligaciones derivadas de ambos textos, sino en una participación más directa de la Comunidad foral (básicamente a través de la comisión coordinadora integrada por representantes de la Administración del Estado y la Administración foral) en su aplicación. Prueba de ello es la reforma del convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra llevada a cabo a través de la Ley 25/2003, de 15 de julio, que ha atribuido nuevas funciones a este órgano de colaboración. Pero ni el texto del convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales con el reconocimiento del Estado (criterios éstos reconocidos en las SSTC 76/1988, de 26 de abril, F. 6, y 140/1990, de 20 de septiembre, F. 4) permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes Comunidades Autónomas.”

47. Únicamente en Navarra y por aplicación del art. 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, no se aplica a los contratos públicos la legislación básica sino solamente “*los principios esenciales de la legislación básica del Estado*”, diferencia que en la práctica la trasposición de las directivas comunitarias europeas está reduciendo cada vez más. El art. 183 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, regula el concurso de proyectos con alguna diferencia respecto de la normativa estatal.
48. STS de 16 de marzo de 2005 (RJ 2005/3457): “*nos encontramos ante un concurso de proyectos con intervención de jurado que se rige por lo dispuesto en las Bases reguladoras del citado Concurso (folios 5 a 13 del expediente), que constituyen la Ley del contrato con fuerza vinculante para las partes y en lo no previsto en dichas Bases, la propia Base 5.9 remite a lo dispuesto en la Ley 13/1995, de 18 mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y en el Reglamento Interno de los Colegios de Arquitectos para los Concursos de Arquitectura vigente en la actualidad*”.

El órgano de contratación procede a la adjudicación una vez conocido el dictamen del jurado, aunque puede apartarse de la propuesta de forma motivada. La LCSP no distingue entre adjudicación del contrato o de los premios, hay que suponer que se refiere a ambas. El art. 216.4 del anterior texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio) disponía que *“la adjudicación de contratos al ganador de un concurso de proyectos, siempre que supongan una continuidad del concurso y esté previsto en sus condiciones, podrá realizarse por procedimiento negociado sin publicidad. Si existieren varios ganadores, se deberá invitar a todos a participar en la negociación”*. Es decir, se preveían dos momentos distintos, el de otorgar el premio y el de adjudicar, en su caso, el contrato⁴⁹. La vigente LCSP en lugar de ello establece las dos modalidades de concurso ya aludidas. No obstante cabe que tras un concurso de proyectos que no lleve aparejada la adjudicación del contrato o tras de cualquier otro concurso con premio el órgano correspondiente decida la adjudicación de un contrato a favor del ganador o incluso a favor de algún otro de los participantes⁵⁰. Y ello porque la LCSP permite en su art. 95 una adjudicación directa, sin otro expediente que la aprobación del gasto y la incorporación de la factura, para contratos menores (los de importe inferior a 50.000 euros en contratos de obras o a 18.000 euros en el resto) que deja un amplio margen a la Administración. También cabe que se proceda a adjudicar mediante procedimiento negociado un contrato al ganador de un premio al amparo del art. 154.d) LCSP: *“cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado”*, por ejemplo, para la adquisición de obras artísticas u otros bienes o productos premiados⁵¹, o en todo caso dentro de los límites generales del procedimiento negociado.

En el art. 183.7 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra, en lugar de las dos modalidades de concurso se ha conservado una

-
49. Que hubiera adjudicación dependía, como queda dicho, de que estuviera expresa o también implícitamente dispuesto en las bases del concurso. La STSJ de Cantabria de 15 de febrero de 2001 (JUR 2001/89056) resuelve a favor del concursante un caso con bases no del todo claras: *“El Ayuntamiento y el Colegio de Arquitectos rechazan la existencia de tal obligación de adjudicación, pero no explican cual es entonces el sentido del texto transcrito de la Base 8; base que establece, sin ningún género de dudas, que el millón es una entrega a cuenta de honorarios de redacción y de dirección, es decir se está generando en los participantes del concurso la confianza legítima de que si resultan ganadores el premio de un millón de pesetas no es sino una entrega a cuenta de unos honorarios futuros”*.
50. La STSJ de Madrid nº 382/2006 de 7 de abril (RJCA 2006/489) estima correcta la adjudicación por procedimiento negociado al ganador de uno de los accésit en un concurso de proyectos. Tampoco es descartable que en la adjudicación se imponga la incorporación al proyecto definitivo a ejecutar de ideas o soluciones aportadas por otros concursantes, premiados o no, si así se prevé en el pliego de condiciones.

regulación similar a la anterior ley estatal, esto es: *“la adjudicación de contratos al ganador de un concurso de proyectos, siempre que supongan una continuidad del concurso y esté previsto en sus condiciones, podrá realizarse por procedimiento negociado sin publicidad comunitaria. Si existieren varios ganadores se deberá invitar a todos a participar en la negociación”*. Es decir, se mantiene en la normativa navarra un procedimiento que finaliza con el otorgamiento de premios y, en su caso, un segundo procedimiento negociado para la adjudicación del contrato.

3. Normativa educativa

El ámbito educativo ha contado tradicionalmente con diversas normas que prevén la concesión de premios. El art. 89 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone que *“el Ministerio de Educación y Ciencia, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, podrá establecer, por sí mismo o en colaboración con otras entidades, premios y concursos de carácter estatal destinados a alumnos, profesores o centros escolares”*, y el artículo siguiente dispone que se podrá también *“reconocer y premiar la labor didáctica o de investigación de profesores y centros, facilitando la difusión entre los distintos centros escolares de los trabajos o experiencias que han merecido dicho reconocimiento por su calidad y esfuerzo”*. En parecidos términos se pronuncia alguna legislación autonómica.

Como en tantos otros sectores de la acción administrativa la regulación de los premios se hace principalmente por vía reglamentaria. Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas otorgan, dentro de sus ámbitos de competencia, premios nacionales y premios extraordinarios (éstos de ámbito autonómico) de Bachillerato y de Formación Profesional mediante la convocatoria de pruebas específicas a las que pueden concurrir los alumnos que finalizan estudios con mejores calificaciones⁵²,

51. Por ejemplo el art. 13 de la Orden 1915/2008, de 25 de junio, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, que establece las bases reguladoras de los premios Alimentos de España, prevé que el Ministerio, tras la concesión del premio al mejor Aceite de Oliva Virgen Extra *“adquirirá el número de litros necesarios de cada aceite galardonado, para su utilización en acciones promocionales del aceite de oliva virgen extra español, catas, degustaciones y regalos institucionales”*.

52. Regulados por Orden de 13 de diciembre de 1999 y Orden 1696/2002, de 1 de julio, del Ministerio de Educación, que regulan respectivamente los premios de Bachillerato y de Formación Profesional.

además de otros diversos premios establecidos por las Administraciones educativas⁵³.

Dado el principio de autonomía, las Universidades no disponen de una regulación general sino que es cada centro, a través de sus estatutos o normas de régimen interior, el que establece el régimen de sus premios. Son usuales los de fin de carrera o de doctorado, los doctorados *honoris causa* ya aludidos, las medallas y otras distinciones. También la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas conceden diversos premios de finalización de estudios universitarios.

Con anterioridad por el Ministerio de Educación y en la actualidad por el de Ciencia e Innovación se otorgan diversos premios de fomento a la investigación científica. Mediante Orden del Ministro de Ciencia y Tecnología de 14 de junio de 2001 se establecen diez Premios Nacionales de Investigación en otras tantas áreas de conocimiento; existen otros con objetos específicos y también los de las Comunidades Autónomas con similar finalidad⁵⁴.

4. Normativa de calidad de los servicios y de la gestión pública

En la normativa dirigida a fomentar la calidad de los servicios públicos es habitual la concesión de premios con la peculiar característica de que la Administración los otorga a sus propios órganos. Así, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y en su art. 24 establece premios que *“están destinados a reconocer y galardonar a las organizaciones públicas que se hayan distinguido en alguno de los siguientes ámbitos: a) La excelencia de su rendimiento global por comparación a modelos de referencia reconocidos. b) La innovación en la gestión de la información y del conocimiento, así como de las*

53. A título de ejemplo, la Orden del MEC de 14 de septiembre de 1998 crea el Premio a la Calidad en Educación para centros docentes y la Orden 1709/2005, de 31 de mayo, crea los Premios Nacionales de Investigación e Innovación Educativa; el Decreto 247/2001, de 12 de septiembre, crea los Premios Cataluña de Educación, de reconocimiento social a maestras, maestros, profesoras, profesores, centros de enseñanza e instituciones impulsores de la escuela catalana; el Decreto 57/2004, de 16 de abril, crea el Premio al Mérito en la Educación de la Comunidad Valenciana; el Decreto 74/2006, de 18 de abril, de premios del Concurso Regional de Ortografía de Extremadura para alumnos de Bachillerato y ESO, o la Orden 21/2007, de 31 de mayo de la Consejería de Educación, bases reguladoras de los Premios de Innovación Educativa de La Rioja.

54. Así, el Decreto 208/2006, de 17 de octubre que regula el Premio Euskadi de Investigación; el Decreto 202/1998, de 25 de junio que crea los Premios Galicia de Investigación, o el Decreto 140/2004, de 25 de mayo, que instituye el «Premio Aragón Investiga».

tecnologías. c) La calidad e impacto de las iniciativas singulares de mejora implantadas". Su regulación se ha hecho mediante Orden 486/2006, de 14 de febrero del Ministro de Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas también han establecido premios similares⁵⁵. Desde tiempo atrás existen también premios para trabajos de estudio e investigación en materias relacionadas con las Administraciones Públicas: los que concede el Instituto Nacional de Administración Pública y se regulan junto con otras becas y subvenciones por Orden 3947/2008, de 22 de diciembre, del Ministro de Administraciones Públicas, y los premios similares a nivel autonómico⁵⁶.

5. Otra normativa sectorial

Entre la abundante normativa sectorial destacaremos la Orden del Ministro de Cultura de 22 de junio de 1995 (modificada por la Orden 776/2008, de 11 de marzo) que regula los Premios Nacionales que se conceden anualmente en diversas categorías⁵⁷, o el Real Decreto 1523/1982, de 18 de junio, que creó la Real Orden del Mérito Deportivo cuyas placas y medallas se entregan cada

55. Como ejemplos, el art. 22 de la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre de evaluación de políticas y calidad de los servicios públicos de Navarra prevé premios a la calidad y a las mejores prácticas para reconocer y premiar a los órganos y sus responsables y empleados que se hayan distinguido en la realización de actividades de mejora; la Orden de 17 de noviembre de 2006 de la Consejería de Administraciones Públicas de premios a la excelencia y a la calidad de los Servicios Públicos en Castilla-La Mancha; o el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, de Cartas de Servicios, sistema de evaluación de la calidad de los servicios y Premios a la Calidad de los servicios públicos en Andalucía.

56. Así, el Decreto 61/2004, de 19 de mayo instituye el premio del Instituto Canario de Administración Pública para trabajos de estudio e investigación sobre las Administraciones Públicas canarias; los Estatutos del Instituto Navarro de Administración Pública aprobados por Decreto Foral 112/2005, de 12 de septiembre y modificados por Decreto Foral 51/2006, de 31 de julio, prevén la concesión del Premio Martín Azpilicueta a trabajos de estudio e investigación sobre las Administraciones Públicas y el sector público de Navarra.

57. Son las de Artes Plásticas, Fotografía, Restauración y Conservación de Bienes Culturales, Letras Españolas, Literatura (Poesía, Narrativa, Ensayo y Literatura Dramática), Literatura Infantil y Juvenil, Historia de España, Traducción, Labor Editorial, Fomento de la Lectura a través de medios de comunicación, Teatro, Música (Interpretación y Composición), Danza, Circo y Cinematografía. Las Comunidades Autónomas, con ese u otro nombre, han creado también sus equivalentes a los Premios Nacionales de cultura. Así, el Decreto 72/1995, de 7 de marzo crea los Premios Nacionales de Cultura de la Generalidad de Cataluña; el Decreto Foral 56/1990, de 15 de marzo instituye el premio Príncipe de Viana de la Cultura de Navarra; el Decreto 40/2000, de 9 de marzo regula los Premios Cultura de la Comunidad de Madrid; la Orden de la Consejería de Cultura y Deporte de 12 de marzo de 2008 crea los Premios Nacionales de la Cultura Gallega.

año⁵⁸. Para no extendernos más diremos que raro es el ámbito de actuación administrativa donde no exista algún tipo de premio.

6. Normativa de procedimiento administrativo

En todo caso, la concesión de premios por las Administraciones Públicas ha de someterse a las normas de procedimiento administrativo y, en particular, aunque no se haga una referencia expresa a los premios, hemos de resaltar dos preceptos de la LRJAP-PAC de directa aplicación:

a) El art. 54 exige la motivación, entre otros, de los actos “*que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales*”, que será la norma general en cuanto a la concesión de premios, y añade que “*la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte*”, lo que habrá de tenerse en cuenta cuando la concesión se haga mediante convocatoria. El art. 25 de la LGS reproduce esta misma norma y añade que “*la resolución, además de contener el solicitante o relación de solicitantes a los que se concede la subvención, hará constar, en su caso, de manera expresa, la desestimación del resto de las solicitudes*”.

b) El art. 59.6.b) dispone que la publicación sustituye a la notificación, entre otros casos, “*cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medios de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos*”, lo cual también será de aplicación en los casos de premios mediante convocatoria. El art. 23.2.m) LGS exige como contenido de la convocatoria el “*medio de notificación o publicación, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*”.

7. Normativa fiscal

Conforme al art. 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tienen la consideración de rentas exentas “*los*

58. El Consejo Superior de Deportes además concede anualmente mediante convocatoria los Premios Nacionales del Deporte, aunque sin ninguna normativa que los regule.

premios literarios, artísticos o científicos relevantes, con las condiciones que reglamentariamente se determinen, así como los premios «Príncipe de Asturias», en sus distintas modalidades, otorgados por la Fundación Príncipe de Asturias”. Es decir, que la exención no alcanza a todos los premios (lógicamente, siempre refiriéndonos a los que tienen contenido económico) sino que depende de los requisitos que se establezcan por reglamento. El Reglamento de este impuesto (Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo) en su art. 3 hace una regulación de esos requisitos. El premio deberá concederse respecto de obras ejecutadas o actividades desarrolladas con anterioridad a su convocatoria y no tienen tal consideración de premios exentos las becas, ayudas y, en general, las cantidades destinadas a la financiación previa o simultánea de obras o trabajos. La convocatoria debe ser pública, nacional o internacional, y la exención debe ser declarada, previa solicitud, por el órgano competente de la Administración tributaria según el procedimiento que apruebe el Ministro de Economía y Hacienda. Una regulación similar rige en las haciendas forales de Navarra y País Vasco.

IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PREMIADORA

Como ha quedado dicho, todas las Administraciones Públicas desarrollan la actividad de conceder premios, en unos casos en virtud de alguna disposición que lo prevé específicamente y en muchos otros entendiendo que es una facultad implícita. Procede hacer algunas observaciones sobre los órganos que desempeñan las tareas conducentes a la concesión de premios.

1. Órganos reguladores

Ya se ha aludido a la Disposición Adicional 10^a de la LGS que prevé un régimen especial para “*premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza*”. No se especifica quién debe hacer tal desarrollo reglamentario. Como principio general debiera hacerlo el Gobierno mediante Real Decreto por tener atribuida la potestad reglamentaria en el art. 97 de la Constitución. Sin embargo, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aunque en su art. 5.1.h) atribuye al Consejo de Ministros “*aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan*”, en su art. 23 al regular la potestad reglamentaria se refiere como reglamentos del Gobierno tanto a las “*disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del*

Gobierno o del Consejo de Ministros” como a las “disposiciones aprobadas por Orden Ministerial”.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en su art. 12.2 señala que *“corresponde a los Ministros, en todo caso, ejercer las siguientes competencias: a) Ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la legislación específica”*. GARCÍA DE ENTERRÍA⁵⁹ considera que para el ejercicio de esta potestad, fuera del ámbito puramente organizativo o doméstico del Ministerio, es necesaria una habilitación legal expresa, específica y concreta, caso por caso, interpretación avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁶⁰.

No se ha aprobado un reglamento general para los premios. Lo habitual es que los Ministros no se limiten a la aprobación de las bases reguladoras, para lo cual están facultados por el art. 17 LGS, sino que por Orden Ministerial se haga la completa regulación reglamentaria de los premios, incluyendo la decisión de su creación, ocasionalmente junto con otras medidas de fomento, sin habilitación específica mediante Ley ni Real Decreto⁶¹, y no es infrecuente unir en la misma Orden la regulación general de creación del premio, las bases y la convocatoria⁶². El art. 28 LGS para el caso de concesión directa por razones de interés público prevé la aprobación de las normas reguladoras mediante Real Decreto, pero que tal decisión se adopte por el Consejo de Ministros, tanto dentro como fuera del ámbito de la LGS, suele ser excep-

59. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...* citado, pág. 192.

60. SSTs de 23 de mayo de 2007 (RJ 2007/3377), de 20 de enero de 2005 (RJ 2005/210) y de 30 de diciembre de 2004 (RJ 2005/89). Expone esta última lo siguiente: *“en cuanto a la exclusiva competencia del Gobierno como órgano colegiado para efectuar una regulación general (...) es consecuencia ineludible de lo prevenido en el artículo 5.1.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, que atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación de «los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado»;* (...) *“la competencia reglamentaria de los Ministros, si bien comprendida asimismo en la previsión constitucional del artículo 97 de la Norma Suprema, queda restringida según el artículo 4.1.b) de la propia Ley 50/1997, a «las materias propias de su Departamento».* Y aunque esta referencia no haya de interpretarse exclusivamente referida a los aspectos internos de carácter organizativo, sino que abarca también el ámbito de su competencia material, en ningún caso puede comprender la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento”.

61. A mero título de ejemplo, la Orden 509/2007, de 6 de marzo, del Ministerio de Defensa, que crea el Premio «Soldado Idoia Rodríguez, mujer en las Fuerzas Armadas», o la Orden 3723/2008, de 10 de diciembre, del Ministerio de Igualdad, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, premios, ayudas y becas por ese Ministerio y sus organismos, y que pese a su nombre es un auténtico reglamento general.

62. Así, la Orden 2619/2007, de 6 de septiembre, del Ministerio de Educación y Ciencia, que crea los Premios Nacionales de Fomento de la Lectura de la Prensa, establece las bases para su concesión y convoca los correspondientes al año 2007.

cional⁶³. También por Orden Ministerial se suele hacer la regulación de los premios que no están sometidos a la LGS por carecer de dotación económica⁶⁴. En este sentido podemos afirmar que en la Administración General del Estado los órganos que aprueban la regulación de los premios son ordinariamente los Ministros, con frecuencia mediante la dudosa técnica de dictar auténticos reglamentos independientes, en teoría proscritos en nuestro ordenamiento jurídico⁶⁵. Parecida práctica se observa en las Comunidades Autónomas, aunque con mayor frecuencia son los ejecutivos los que mediante Decreto, en muchas ocasiones sin habilitación legal específica, realizan la regulación reglamentaria de los premios.

En cuanto a la Administración Local, la norma es que la regulación de premios corresponde al Pleno u órgano equivalente de cada entidad local. Ya se ha mencionado el art. 17.2 LGS en cuya virtud las bases reguladoras de las subvenciones se han de aprobar dentro de las bases de ejecución del presupuesto o a través de una ordenanza, en ambos casos de competencia plenaria (arts. 22.2 y 33.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). En cuanto a premios exclusivamente honoríficos, el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) en su art. 189 prevé que las entidades locales pueden crear *“medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos, a fin de premiar especiales merecimientos, beneficios señalados o servicios extraordinarios”*, y en el art. 190 que se acuerden *“nombramientos de hijos predilectos y adoptivos y de miembros honorarios de la Corporación, atendidos los méritos, cualidades y circunstancias singulares que en los galardonados concurren y que serán aplicados con el mayor rigor en expediente que se instruirá al efecto”*. Tales honores, según dispone el art. 191, deben ser objeto de un reglamento especial, aunque pocas entidades locales lo han aprobado.

63. Como ejemplo, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres (BOE nº 57, de 8 de marzo), que entre otras dispone la creación un premio institucional al tratamiento de la mujer en la publicidad. Se desarrolla por Orden 4108/2005, de 29 de diciembre, del Ministerio de Presidencia.

64. Así, la Orden 2647/2007, de 28 de agosto, del Ministerio de Sanidad y Consumo que instituye y convoca los «Premios Estrategia NAOS».

65. STC nº 209/1987, de 22 de diciembre: *“no es la misma la relación que existe entre Constitución y Ley que la que media entre ésta y el Reglamento. El legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho con libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera «de acuerdo con la Constitución y las Leyes» (art. 97 C. E.) y el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la Ley de modo inmediato o, al menos, de manera mediata, a través de la habilitación”*.

En cuanto a otras Administraciones, habrá que estar a lo que dispongan sus normas específicas; lo habitual es que solamente el órgano superior de carácter colegiado tenga atribuida potestad reglamentaria. En las Administraciones Parlamentarias suele ser la Mesa de la cámara quien puede dictar normas reglamentarias de administración y régimen interior.

2. Órganos convocantes

Cuando los premios se otorgan a través de previa convocatoria que, como ya se ha explicado, es la norma general para los premios-subsidación (art. 22.1 LGS) y práctica frecuente en otros casos, el órgano que la aprueba puede ser o no el mismo que dicta la regulación. A falta de disposición legal expresa en la Administración estatal la aprobación de la convocatoria dependerá de lo que disponga la Orden Ministerial que regula cada premio; en muchos casos se reserva al titular del Ministerio, en otros casos se atribuye al de alguno de sus órganos: Secretarios de Estado, Directores Generales o Directores de los organismos públicos. En ocasiones la Orden Ministerial que crea y regula un premio realiza directamente la convocatoria de su primera edición y para los años sucesivos, en su caso, se remite al órgano competente.

En las Administraciones autonómicas la casuística también es variada dependiendo de la normativa de cada premio, aunque no se aparta mucho de lo dicho para la estatal. La convocatoria suele corresponder al Consejero competente en la materia, aunque tampoco es infrecuente que se atribuya al titular de alguno de los órganos inferiores de su departamento, o incluso que se cree un órgano específico para ello⁶⁶. En la Administración Local dependerá, en su caso, de lo que dispongan las correspondientes bases reguladoras contenidas en la ordenanza o presupuesto, pero lo habitual es que corresponda al Alcalde o al Concejal Delegado del área correspondiente y órganos análogos.

Dependiendo de si pone o no fin a la vía administrativa, al tener la convocatoria carácter de acto administrativo de destinatario plural, podrá ser impugnada mediante recurso de reposición o de alzada. La cuestión se complica si la convocatoria se ha incluido en el mismo acto de aprobación de las normas, ya

66. Así, el Decreto 464/2004, de 28 de diciembre (modificado por Decreto 63/2008, de 25 de marzo), del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, que crea el Premio Ramon Margalef de Ecología y Ciencias Ambientales establece un Consejo de Dirección compuesto por miembros del Gobierno, autoridades académicas y personas de mérito reconocido en el campo de la ecología al que se atribuye la competencia para aprobar las convocatorias anuales, nombrar el jurado y conceder el premio.

que éstas sólo son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 107.3 de la LRJAP-PAC). Podría entenderse impugnable en vía administrativa sólo la parte no normativa del acto referida a la convocatoria, si bien resulta poco imaginable una convocatoria que infrinja la normativa aplicable cuando se halla incluida en el mismo acto aprobatorio.

3. Órganos concedentes

El art. 10 LGS señala como órganos competentes para la concesión de subvenciones a los Ministros, los Secretarios de Estado y los Presidentes o Directores de los organismos públicos⁶⁷; cabe también, además de la delegación, la desconcentración mediante Real Decreto. En los premios que no se sujetan a esa ley la práctica suele ser la misma, se conceden por los mismos órganos superiores. Es habitual que coincida el órgano que aprueba la convocatoria con el que concede el premio.

También en las Comunidades Autónomas suele coincidir el órgano que concede los premios con el que los convoca, cuando hay previa convocatoria, y en todo caso suele ser habitual la atribución de la competencia a los Consejeros o a sus subordinados inmediatos. En algunos casos también corresponde al ejecutivo autonómico la concesión de premios. En el caso de las entidades locales la LGS se remite a la legislación de régimen local. Determinados premios honoríficos (medallas, designación como hijo adoptivo o predilecto) suelen ser concedidos por el Pleno, los premios-subvención más ordinariamente por el Alcalde, a falta de normativa específica por la competencia residual que le atribuye la ley, o por el Concejal Delegado u órganos equivalentes.

Dado lo variado de los órganos que pueden otorgar los premios en unos casos su decisión pone fin a la vía administrativa y podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en otros deberán previamente agotar dicha vía mediante recurso de alzada. En caso de concesión mediante convocatoria, y también en algunos casos cuando la concesión es directa, la resolución está condicionada por la propuesta de un órgano colegiado o jurado, cuestión que examinamos en el apartado siguiente.

67. El art. 10.2 LGS dispone que la concesión de subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros precisa acuerdo del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, pero ningún premio alcanza semejante dotación; el mayor, el Premio Cervantes, la tiene de 125.000 euros.

4. En particular, los jurados

El art. 22 LGS, de carácter básico, dispone que en el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva la propuesta se formulará por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del mismo se establecerá en las bases reguladoras y su función es la de emitir un informe en el que se concrete el resultado de la evaluación de las solicitudes y en base al cual el órgano instructor debe formular su propuesta de resolución provisional.

Pero también en otros casos de premios no sometidos a la LGS se suele atribuir la facultad de propuesta a un jurado o consejo asesor, haya concurrencia competitiva o no. En ocasiones el nombramiento se hace con carácter general en las normas reguladoras, en otras ocasiones se contiene en cada convocatoria. En todo caso, se trata de ofrecer garantías tanto sobre la imparcialidad y objetividad en la concesión de los premios como sobre la aplicación de criterios técnicos en la apreciación de los méritos. Aunque no haya una norma que lo exija parece razonable que la composición del jurado refleje siempre cierta pluralidad⁶⁸. Con frecuencia las normas reguladoras suelen exigir determinada cualificación en los miembros del jurado o prevén la participación de titulares de cargos a quienes se les da por supuesta, o con la misma finalidad se prevé que el jurado pueda estar asistido por asesores especialistas.

Parece razonable que la indicación de los órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento que exige el art. 23 de la LGS como contenido de la convocatoria lleve a dejar constancia con nombre y apellidos de los componentes del jurado. Debiera ser exigible en todos los casos, incluso en la concesión sin convocatoria y en las convocatorias no sometidas a la LGS, para hacer efectivo el derecho reconocido en el art. 35.b) LRJAP-PAC “*a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos*” y para hacer posible, en su caso, la facultad de recusación (art. 29 LRJAP-PAC). Sin embargo, a menudo la práctica es hacer pública la composición del jurado junto con el

68. STS de 5 de junio de 1995 (RJ 1995/4870), en relación con convocatorias de selección de personal pero que parece también aplicable a otros supuestos: “*las Comisiones se constituyen normalmente con una multiplicidad de procedencias en sus componentes, dirigida a establecer no solamente la objetividad e imparcialidad del conjunto, sino también el valor circunstancial que debe darse a cada una de las pruebas o ejercicios en función de la finalidad de selección*”. La Ley 4/2005, de 18 de febrero, del País Vasco, para la igualdad de mujeres y hombres, ha establecido en su art. 20.5 que las normas que regulen los jurados para la concesión de cualquier tipo de premio deben incluir una representación equilibrada de ambos sexos.

fallo⁶⁹, o incluso no hacerla pública, lo que además de ser una aplicación ali-corta del principio de transparencia dificulta el ejercicio de la recusación⁷⁰.

No existe un desarrollo en la normativa estatal relativo a los jurados fuera de las normas reguladoras de cada premio y las generales sobre órganos colegiados de la LRJAP-PAC. Para los concursos de proyectos los arts. 172 y 298 LCSP establecen que el jurado estará compuesto por cinco personas físicas independientes de los participantes y de notoria competencia; cuando se exija una cualificación profesional específica para concursar al menos un tercio de sus miembros deberán poseer la misma u otra equivalente. Se señala además que *“el jurado adoptará sus decisiones o dictámenes con total independencia, sobre la base de proyectos que le serán presentados de forma anónima, y atendiendo únicamente a los criterios indicados en el anuncio de celebración del concurso”*. Parece razonable que estas condiciones sean aplicables con carácter general, aunque no se trate de premios sometidos a la LCSP, siempre que haya un jurado (salvo, obviamente, el anonimato de los trabajos cuando no existan estos). Y a falta de norma general parece que también debiera aplicarse el criterio que sienta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Central: *“Debe concluirse que será el correspondiente pliego el que determine los órganos intervinientes en el procedimiento de contratación, fundamentalmente la Mesa, aunque no sea perceptiva y el Jurado y sus respectivas competencias pareciendo lo más conveniente, a falta de prescripción contraria de los pliegos, que sean distintos los órganos encargados de apreciar la capacidad de obrar, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar de los que valoren los criterios de resolución del concurso, sin que en este extremo sea posible señalar la preferencia temporal de intervención de los mismos, siempre que, como es lógico, ambas intervenciones se produzcan con anterioridad a la adjudicación del contrato”*⁷¹. Es decir, la misión del jurado en principio debe limitarse al examen de las candidaturas o de los trabajos y proyectos y a efectuar una propuesta al órgano

69. Así, en la convocatoria del Premio Cervantes para 2009 (Orden 993/2009, de 16 de abril, del Ministerio de Cultura, BOE nº 99, de 23 de abril) se dispone que *“la composición nominal del Jurado y el fallo emitido por el mismo se publicarán en el Boletín Oficial del Estado”*.

70. La STS de 19 de febrero de 2001 (RJ 2001/4062) considera que la falta de publicidad previa del nombramiento del jurado constituye un vicio de carácter formal cuyas consecuencias han de apreciarse en función de la indefensión causada al interesado: *“omisión de la publicidad que, en efecto, dejaba a los aspirantes privados de ejercer su derecho a recusar a quien ignoraban fuera a formar parte del tribunal”*; las garantías en torno al nombramiento *“se corresponden con el fin de asegurar la objetividad, imparcialidad e independencia de quienes han de formar parte del tribunal calificador, evitando toda sospecha de favoritismo”*.

71. Informe de 26 de marzo de 2007 (JUR 2007/361320). Se refiere al art. 49 del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos, cuyo contenido se recoge prácticamente igual en el actual art. 99.

convocante o concedente del premio, pero no a realizar otros trámites de admisión o calificación⁷². En todo caso, serán las normas reguladoras o la convocatoria las que aclaren el alcance de la función del jurado.

En la legislación autonómica sobre subvenciones hay algunas disposiciones aisladas al respecto de los jurados. Así, la ley balear en su art. 29 dispone que las “*comisiones evaluadoras*” deben integrarse por un presidente, un secretario y un número de vocales no inferior a tres designados en la resolución de convocatoria de acuerdo con criterios de competencia profesional y de experiencia. Por su parte la ley de Castilla y León establece en su art. 21 que las comisiones de valoración estarán integradas como mínimo por tres personas. A falta de otras normas serán de aplicación las contenidas en la LRJAP-PAC para el funcionamiento de los órganos colegiados.

Ni la LGS ni la LCSP disponen que la propuesta del jurado sea vinculante, limitándose a recordar la exigencia de motivación suficiente en la resolución. Esto supone que cabe que el órgano concedente, vinculado como en todo procedimiento de concurrencia competitiva por lo que dispone el art. 54.2 LRJAP-PAC (“*debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte*”), se pueda apartar de la propuesta si lo puede justificar. En ocasiones las normas reguladoras o las convocatorias sí dotan a la propuesta o informe del jurado de carácter vinculante. Cabe incluso, fuera de la LGS, que se atribuya al jurado directamente la concesión del premio⁷³.

La jurisprudencia subraya que, como órgano técnico, los jurados gozan de un amplio ámbito de discrecionalidad. Incluso cuando las normas aplicables no hagan su propuesta vinculante resultará muy excepcional que sea ignorada por el órgano concedente o incluso que pueda ser anulada en virtud de recurso. Como explica la Audiencia Nacional en Sentencia de 26 de noviembre de 2002 (RJCA 2003/26) en relación con un premio nacional del Ministerio de Educación, “*en supuestos como el de autos el Jurado de Selección, al hacer esa valoración conforme a la convocatoria, goza de una discrecionalidad técnica cuyos juicios valorativos no pueden sustituirse por los que subjetivamente invocan los interesados, como tampoco pueden ser objeto de revisión por la jurisdicción por exceder de las facultades revisoras en ese concreto aspecto de la*

72. Así, la STSJ de Asturias nº 1381/2006, de 21 de julio (JUR 2006/252586) en torno al premio de un concurso de pintura: “*no ofrece duda alguna que su concesión, en cuanto que se deben de valorar cuestiones técnicas, corresponde al jurado nombrado a tal efecto, como así lo entendió el propio jurado que procedió a designar a los premiados tanto del Concurso como del premio especial del Ayuntamiento de Villaviciosa. Por otra parte corresponde al Órgano Organizador determinar si los concursantes cumplen con las condiciones establecidas para participar*”.

73. Así, en el Premio Cervantes de literatura en lengua castellana, Orden de 15 de septiembre de 1975, del Ministerio de Información y Turismo (BOE nº 233, de 29 de septiembre), art. 10.

valoración técnica”, y limita el control judicial como sigue: “*El control puede ejercerse cuando la comisión haya incurrido en infracción de las bases de la convocatoria, error en la apreciación de los hechos, arbitrariedad, desviación de poder u otra vulneración de las normas generales a las que debe ajustarse la actividad administrativa*”. El mismo órgano en Sentencia de 12 de marzo de 2008 (JUR 2008/182641) afirma que “*el control jurisdiccional tan solo debe alcanzar los supuestos de un patente error, arbitrariedad o desviación de poder*”⁷⁴.

Habitualmente el jurado toma sus decisiones en base exclusivamente a los documentos que figuran en el expediente, esto es, las solicitudes, las propuestas o los trabajos y proyectos, sin contacto con los candidatos. Pero tampoco es raro que los aspirantes al premio puedan ser entrevistados o examinados por el jurado⁷⁵; el examen es habitual en los premios del ámbito educativo. El acuerdo del jurado deberá estar motivado aunque el alcance de esta exigencia dependerá de las normas reguladoras de cada premio. En unos casos bastará con hacer constar la persona o institución a la que se otorga el premio con remisión a los criterios establecidos; en otros será suficiente expresar las puntuaciones otorgadas⁷⁶, pero en ocasiones será exigible un mayor esfuerzo

-
74. Hay normas que excluyen los recursos. Como ejemplo, entre otros muchos, la Orden de 8 de septiembre de 2006 de la Consejería de Gobernación que regula los Premios «C» de Consumo de Andalucía, cuyo art. 6 dispone que “*el Jurado emitirá un fallo motivado, que será inapelable*”; o la Orden 46/2009, de 12 de enero del Ministerio de Defensa que convoca los Premios Defensa 2009 (BOE nº 21, de 24 de enero) y declara inapelable no sólo el fallo sino también la composición del jurado. Cabe que el recurso no se dirija contra el acto del jurado sino contra la resolución del órgano concedente, pero siempre podrá ponerse en cuestión la actuación del jurado dentro de los límites señalados. La motivación resultaría perfectamente inútil si no cabe recurso teniendo en cuenta lo que dice la STS de 25 de junio de 1999 (RJ 1999/4343): “*Esta Sala viene reiteradamente insistiendo en la necesidad que el administrado conozca el fundamento, circunstancias o motivos del acto que le interesa y que debe realizarse con la amplitud necesaria para su debido conocimiento y posterior defensa (Sentencias de 9 de febrero de 1987 y 17 de noviembre de 1988) con lo que la motivación del acto administrativo se conecta con el derecho fundamental a la tutela efectiva y al derecho de defensa*”.
75. Según el art. 172.7 LCSP “*de ser necesario, podrá invitarse a los participantes a que respondan a preguntas que el jurado haya incluido en el acta para aclarar cualquier aspecto de los proyectos, debiendo levantarse un acta completa del diálogo entre los miembros del jurado y los participantes*”, norma incoherente y de difícil aplicación -salvo que éstos comparezcan encapuchados- pues los proyectos deben ser anónimos para el jurado.
76. STS de 14 de julio de 2000 (RJ 2000/7714), relativa a tribunales de selección de personal pero cuyos criterios son extensibles al jurado de un premio: “*Esa discrecionalidad técnica reduce las posibilidades del control de dicha actividad evaluadora, que prácticamente estarán constituidas por estos dos básicos supuestos: el de la inobservancia de los elementos reglados – cuando éstos existan–, y el del error ostensible o manifiesto; y, consiguientemente, deja fuera de ese limitado control posible a aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero moviéndose también dentro de ese aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto.*”

argumentativo⁷⁷.

V. EL CONTENIDO DE LOS PREMIOS

Los premios adoptan formas y contenidos muy variados. Podemos hacer la siguiente aproximación, teniendo en cuenta que cada premio puede constar de algunas o de todas las clases de prestaciones.

1. Prestaciones económicas

Ya se ha explicado que caracteriza al premio-subvención la entrega de una cantidad de dinero o de otros bienes. En ocasiones se limita la denominación de premio al que tiene dotación económica y se complementa con accésits que carecen de ella, pero otras veces el accésit denomina a un segundo o tercer premio también con contenido dinerario⁷⁸. En el caso de premios sometidos a la LGS buena parte de sus disposiciones pensadas para subvenciones ligadas a ser invertidas en una actividad específica de la cual el beneficiario debe dar cuenta no son de aplicación. Sí puede ser aplicación lo que dispone el art. 19.2,

Lo anterior explica que las normas reguladoras de la actuación de esos órganos calificadoros sólo exijan a éstos formalizar sus dictámenes o calificaciones mediante la expresión de la puntuación que exteriorice su juicio técnico. Y que tal puntuación sea bastante para que pueda ser considerada formalmente correcta dicha actuación de evaluación técnica”.

77. La STSJ de la Comunidad Valenciana nº 1137/2001, de 6 de julio (RJCA 2002/530), cita la STS aludida en la nota anterior pero señala también que “afirmar que la propia puntuación resulta expresión bastante «de la valoración formulada» contraría, para nosotros: -las declaraciones abstractas que recogen los artículos 5 y 7 de la normativa reguladora de los premios extraordinarios de doctorado; -la propia exigencia legal vigente en el artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992; -el sentido que ha concederse al concepto de «motivación», por reclamar éste el detalle exacto, certero, de los datos tangibles que han encaminado a declarar una cierta respuesta administrativa (aquí, a adoptar una determinada puntuación para cada uno de los apartados del baremo)”, y que “en este supuesto litigioso resulta inaplicable dicha doctrina legal (expresamente invocada en el escrito de contestación a la demanda) a partir de estos dos sedimentos argumentales: a. -la singularidad de la normativa legal propia de los premios extraordinarios de doctorado de la Universidad de Valencia: «La Comisión consignará en acta la propuesta de concesión de forma razonada y motivada», lo que excluye cualquier asimilación entre el binomio puntuación-motivación si se omiten los rasgos explicativos de la misma diversos a los del ordinal numérico alcanzado por el Tribunal calificador; b. -los autos 2980/1997 inciden sobre una actuación administrativa en la que las posibilidades de justificación son mucho más simples (y regladas) que en un actuar consistente -tal y como aparece en las controversias judiciales de las que se extrae la doctrina jurisprudencial standard de la «discrecionalidad técnica»- en la calificación de los puntos que se asignan a un examen oral o escrito efectuado por los opositores o por quienes han concursado en sede de función pública”.

que la normativa reguladora determine un régimen de compatibilidad o incompatibilidad para la percepción de otras subvenciones o premios.

2. Prestaciones honoríficas

Por naturaleza todo premio lleva aparejada una prestación honorífica, el simple anuncio de su concesión ya produce un efecto de enaltecimiento social. Las formas en que pueden plasmarse otras prestaciones honoríficas son muy variadas y dependen de las normas reguladoras, no existe una normativa general que las defina. Señalaremos a título de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad las siguientes: entrega de una medalla, una placa, un trofeo, una insignia, un diploma u otro objeto conmemorativo; otorgamiento de un tratamiento honorífico (excelencia, ilustrísima) o de un título (hijo predilecto, hijo adoptivo, doctor *honoris causa*, vecino del año, mejor ingeniero andaluz del año); celebración de un acto solemne de entrega u homenaje; autorización del uso de determinado emblema o logotipo en el ejercicio de la actividad galardonada; anotación en el expediente personal del empleado; ingreso del premiado en una Real Orden; incorporación a un órgano colegiado o jurado; etc.

Algunos premios honoríficos agotan sus efectos en su propia concesión, pero otros pueden proporcionar indirectamente una utilidad posterior incluso con ciertos efectos patrimoniales. Es el caso de aquellos que pueden valorarse dentro de un baremo en la promoción profesional o académica del premiado, o los que se otorgan por actividades económicas que serán beneficiadas por la promoción publicitaria que produce la concesión.

3. Prestaciones jurídicas o de ejecución continuada

Como ya ha quedado dicho, algunos premios no se agotan con el acto de concesión y con la entrega de una cantidad económica o de otro objeto, sino

78. STSJ de las Islas Canarias nº 159/2006, de 31 de mayo (JUR 2007/11751): “*si bien es cierto que los accesits, son reconocimientos inferiores a los premios; en puridad dichos accesits se emplean normalmente como distinciones diferentes a los premios, para justificar la carencia de dotación económica de los mismos, frente al premio que suele llevar aparejada dicha recompensa; justo lo contrario a lo que aquí ocurre; en donde la base tercera dota económicamente a los accesits, con lo que los premia a costa del erario público, como si de un premio de menor categoría se tratara, yendo más allá del espíritu del concepto, cuál es el mero reconocimiento o mención, no premiada*”. Accésit en el DRAE: “*en certámenes científicos, literarios o artísticos, recompensa inferior inmediata al premio*”.

que abren paso al establecimiento de una relación jurídica entre la Administración concedente y el premiado, en algunos casos de carácter contractual, otorgando determinados derechos que tienen su correlato en ciertas obligaciones del premiado. El caso típico es el concurso de proyectos donde el premiado recibe la adjudicación de un contrato de servicios conforme al art. 168 LCSP. Cuando las bases del concurso prevean la concesión de un premio pero no la adjudicación del contrato también puede adquirirse, si así resulta de las bases, el derecho a participar en el procedimiento negociado para la posterior adjudicación del contrato. Cabe también que no sea la propia Administración concedente la que adjudique un contrato al premiado pero adquiera el compromiso de mediar para que sea contratado por terceros para, por ejemplo, ofrecer conciertos u otras representaciones artísticas. También estamos en un caso similar cuando el premio no consiste sólo en el pago de una cantidad sino en una beca de estudios con pagos periódicos a lo largo de un período de tiempo y donde caben determinados requisitos en cuanto a rendimiento académico o artístico para poder seguir disfrutándola. En todo caso, los derechos que se otorgan al premiado deben estar ajustados a la ley, si las prestaciones del premio incurren en ilegalidad pueden viciar toda la convocatoria⁷⁹.

Es muy habitual el compromiso de la Administración de proceder a la publicación o edición del trabajo premiado, o bien a los mismos efectos el derecho de opción sobre los derechos de propiedad intelectual durante determinado plazo o la adquisición definitiva de los mismos. Existen casos en los cuales uno de los contenidos del premio consiste en el derecho a presentarse a otro premio de ámbito superior, así sucede en el ámbito educativo, donde los premios por terminación de estudios en el ámbito autonómico otorgan la posibilidad de presentarse a la convocatoria de los premios nacionales.

En el caso de que no se materialice la adjudicación del contrato previsto en las bases el interesado tiene derecho a obtener la correspondiente indemnización por incumplimiento, y la misma solución procederá cuando la Adminis-

79. STS de 11 de marzo de 1988 (RJ 1988/1831): *“La base 11 de las aprobadas por el acuerdo impugnado, nos presenta un obstáculo insalvable para que podamos pronunciarnos por la legalidad del acto aprobatorio municipal, al decir esta base que el primer Premio será de 2.500.000 ptas. y el encargo del Proyecto básico y de ejecución; pues el Ayuntamiento mal puede ofrecer en firme, como primer Premio del concurso, el encargo del Proyecto básico y de ejecución de un proyecto que no sabe si nunca podrá proyectarse ni realizarse, por estar ello subordinado a que en el futuro sea aprobado un planeamiento que lo hiciera posible; (...) procederá revocar el acto administrativo impugnado en su totalidad, dado que la invalidación del primer premio asignado a un concurso, es un punto esencial del mismo cuya anulación arrastra la del concurso en su integridad”.*

tración incumpla otros compromisos de ejecución continuada contraídos a través de la convocatoria⁸⁰.

Aunque resulte una obviedad tenemos que señalar que las prestaciones jurídicas tienen como requisito la existencia de una persona, física o jurídica, o de un colectivo sin personalidad, con capacidad para reclamar su cumplimiento. Lo decimos porque existe algún caso donde el premio que se concede a un órgano de la Administración prevé determinadas prestaciones que difícilmente podrán ser exigidas⁸¹.

4. Obligaciones del premiado

En la mayoría de los casos de concesión de premios no se establecen particulares obligaciones a cargo del premiado, el premio se configura como un acto unilateral de la Administración donde al interesado corresponde única-

80. STS de 16 de marzo de 2005 (RJ 2005/3457): *“Una vez que el Jurado resolvió el concurso de ideas para la consolidación de la manzana en que se ubica la antigua sede del edificio de Hacienda y el Palacio del Cabildo Insular, procedía hacer efectivo el primer premio obtenido por los recurrentes, esto es, abono del premio en metálico (1.250.000 ptas.) y el encargo del proyecto de ejecución y dirección de las obras correspondientes, que se desarrollaran de acuerdo con la propuesta ganadora, si bien recogiendo las sugerencias del Jurado y del propio Cabildo Insular de Tenerife. El premio en metálico le fue abonado en su momento a los recurrentes pero no se ejecutó el fallo en lo referido al encargo del proyecto de ejecución y dirección de las obras correspondientes y por ello nos encontramos ante un incumplimiento del fallo y, a su vez, ante un incumplimiento contractual porque aunque el contrato no se formalizó por escrito, no debemos olvidar que el artículo 54 de la Ley 13/1995, de 18 mayo de Contratos de las Administraciones Públicas establece que el contrato se perfecciona con la adjudicación (fallo del jurado emitido el día 4 Nov. 1996), no con la formalización y desde ese mismo momento existe y obliga como tal.”* STSJ de Galicia nº 561/2004, de 1 de julio (JUR 2005/197725): *“El actor pretende de forma principal que se condene a la Administración a cumplir su obligación de proporcionarle los conciertos, recital y beca anunciados en las bases del concurso, esto es, al cumplimiento de sus obligaciones en los estrictos términos en que fueron establecidas por el propio Ayuntamiento. Es éste el que reconoce en su contestación su imposibilidad de dar cumplimiento al total contenido del premio que figuraba en las bases de su convocatoria. (...) Y en supuestos de imposibilidad de cumplimiento por la Administración de lo convenido lo único que cabe es una indemnización sustitutoria (SSTS de 13-12-2000 y 29-4-1989)”*.

81. Así, el Decreto 12/2006, de 9 de marzo, que crea los Premios a la Calidad y Modernización de la Administración de Castilla y León, prevé la concesión de premios a las unidades u organismos que destaquen en la excelencia y calidad del servicio y en las mejores prácticas que, además de la entrega de objetos conmemorativos, conlleven la *“adquisición de bienes y servicios destinados a la mejora de la calidad y modernización de la Administración hasta un importe que se determinará en la correspondiente Orden de convocatoria”*. Esa adquisición a favor de la propia Administración deberá regirse por la normativa presupuestaria y contractual sin que el órgano premiado pueda invocar un derecho subjetivo contra la propia persona jurídica pública de la que forma parte.

mente aceptarlo o rechazarlo⁸². Las bases reguladoras suelen limitarse a establecer que los aspirantes se someten a las mismas y a la correspondiente convocatoria, en su caso. En ocasiones, fundamentalmente en premios-subvención que se conceden previa convocatoria, sí se establecen determinadas obligaciones (la doctrina discute si constituyen una carga, un modo o una condición⁸³) o incluso contraprestaciones (vgr. ceder la propiedad de la obra premiada) cuyo incumplimiento puede conllevar la revocación o la devolución del premio. Su existencia lleva en ocasiones a hablar sin total rigor de un “*carácter contractual*” de las subvenciones⁸⁴.

La LGS en su art. 37 no habla de revocación sino de reintegro total o parcial de la subvención que se somete a un procedimiento especial que procede con carácter general siempre que se produzca un incumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, tanto en cuanto al destino de los fondos como en cuanto a su justificación, comprobación y control. En el caso de los premios rara vez se producirá el reintegro ya que la cantidad entregada no suele estar afectada a un destino particular sino que es de libre disposición por el premiado. Por el mismo motivo tampoco resultará de aplicación todo el Título III de la LGS dedicado al control financiero de las subvenciones cuya principal finalidad es el cumplimiento por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras de las obligaciones sobre su gestión y aplicación y sobre la adecuada y correcta justificación.

Cuando nos hallamos ante un concurso de proyectos del que resulta la adjudicación de un contrato el premiado adquiere las obligaciones que derivan de su condición de contratista conforme a la normativa de contratos y cuyo incumplimiento puede dar lugar a su resolución. Tales obligaciones deberán

82. Sobre las subvenciones como acto administrativo unilateral se pronuncian las SSTS de 27 de mayo de 1977 (RJA 3229) y de 4 de noviembre de 1997 (RJ 1997/8530). Según la primera “*se ha de partir de la consideración de la subvención (...) como manifestación, no de un acto pacificado, sino de un acto administrativo necesitado de aceptación cuya causa adquiere su verdadera relevancia en su estimación finalista*”. No suele estar previsto el rechazo de los premios; en todo caso es de aplicación el principio del art. 6.2 del Código Civil: los derechos son renunciables con el límite del interés o el orden público o el perjuicio de terceros. El art. 90 RLGs prevé la devolución voluntaria de las subvenciones con abono del interés de demora.

83. FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención ...* citada, pág. 251 y siguientes, rechaza que esas obligaciones constituyan una condición, ya que no constituyen un requisito para la eficacia de la subvención, ni tampoco un modo que dejara en su caso la resolución a merced de la voluntad de la Administración concedente, sino que considera que se trata de una carga jurídica que surge de la propia norma que establece la subvención y cuyo cumplimiento la hace exigible, implicando su incumplimiento la improcedencia del pago o, si este ya se ha producido, su devolución como indebido.

84. Así, en la SAN de 10 de marzo de 2004 (JUR 2004/145930).

ser cumplidas personalmente por el premiado ya que el art. 209 LCSP prohíbe la cesión del contrato cuando las cualidades técnicas o personales hayan sido razón determinante de la adjudicación.

VI. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

Las normas reguladoras de los diversos premios suelen establecer, con mayor o menor detalle y amplitud, el procedimiento de concesión, que deberán completarse con las normas del procedimiento administrativo común.

1. El procedimiento sin convocatoria

En el caso de concesión directa al amparo de la LGS la normativa es escasa. La previsión de que el modo ordinario de conceder estas subvenciones sea el convenio resulta poco aplicable a los premios. A falta de un desarrollo reglamentario general, tanto para el ámbito de los sometidos a la LGS como para el resto, hemos de ir a las normas de cada premio, que también suelen ser muy parcas.

A. Inicio del procedimiento

De los dos modos de inicio del procedimiento del art. 68 LRJAP-PAC no suele ser aplicable la instancia de parte interesada, parece que la solicitud de un premio revela poca modestia y en ocasiones se prohíbe expresamente. La iniciación será de oficio por el órgano competente para conceder el premio o para iniciar la tramitación, bien a propia iniciativa o a propuesta de otro órgano, de otra institución o de otra persona o de otras personas. La propuesta por terceros será más normal en los premios que no tienen establecida periodicidad determinada y se conceden cuando se considera oportuno, lo cual es habitual en muchos de los honoríficos; la iniciativa del propio órgano competente será lo habitual cuando exista esa periodicidad, de ordinario anual, aunque puede consistir simplemente en el acto por el cual se soliciten las propuestas a los órganos que deben efectuarlas o en el de nombramiento del jurado⁸⁵. El acto de ini-

85. Por ejemplo, el Reglamento de los Premios Canarias aprobado por Decreto 122/1992, de 30 de julio, dispone en su art. 9.4 que *“el Gobierno de Canarias, antes del 30 de noviembre de cada año designará a los miembros de los Jurados que hayan de proponer los premios del año siguiente”*.

ciación deberá notificarse a los interesados, que de momento no serán los premiados sino los miembros del jurado, en su caso, u otras autoridades que deban desempeñar algún papel en el procedimiento.

B. Instrucción y ordenación

Se dirige a acreditar los méritos de los candidatos y suele consistir en la recepción de las propuestas de concesión de los premios, que a veces podrá formular cualquier persona o institución pero que otras está limitada a determinadas instituciones⁸⁶ o a los propios miembros del jurado⁸⁷, y en su caso en la emisión de informes, los preceptivos exigidos por la normativa general o específica o los que estime oportuno pedir el órgano instructor.

C. Resolución

La resolución se adoptará por el órgano competente en cada caso con el requisito general de motivación del art. 54 LRJAP-PAC, que suele cumplimentarse en unos casos haciendo una remisión a las propuestas o informes recibidos y en otros casos con un relato de los méritos que adornan a la persona o institución premiada. La resolución, que tiene un carácter ampliamente discrecional, puede otorgar el premio o los premios, en su caso, *ex aequo* a varias personas o entidades, o declararlos desiertos, todo ello según las normas particulares aplicables.

Junto al acto de concesión en ocasiones se contiene alguna disposición relativa al acto solemne de entrega del premio, como fijar la fecha, la autoridad que lo hará o el marco de la celebración en que se realizará. Es habitual que la resolución, además de notificarse a los interesados, se publique en el diario oficial correspondiente; por aplicación del art. 58.2 LRJAP-PAC deberá ir acompañada de la información sobre los recursos que caben.

86. Así, en los Premios Canarias las propuestas han de formularse antes del 31 de diciembre de cada año a la Presidencia del Gobierno de Canarias por “*los centros culturales o de investigación, universidades, corporaciones locales o profesionales, asociaciones o personalidades vinculadas con la cultura canaria*”; el Premio Internacional del Deporte de la Comunidad de Madrid (Decreto 132/2008, de 31 de julio) se concede por el Consejo de Gobierno “*a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de deportes*”.

87. Así, en la Orden 460/2008, de 28 de octubre, del Departamento de la Vicepresidencia del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, de creación de los premios Pompeu Fabra de lengua catalana.

2. El procedimiento con convocatoria

Cuando los premios se otorgan mediante concurrencia competitiva, en términos de la LGS, el inicio del procedimiento se produce con la aprobación de la convocatoria por el órgano competente y su publicación bien en el diario oficial correspondiente⁸⁸ o, en su caso, por los medios previstos en la LCSP, publicación de la que frecuentemente se prescinde en la Administración Local.

A. Contenido de la convocatoria

La LGS en su art. 23.2 dispone el contenido que han de tener las convocatorias:

- a) Indicación de la disposición que establezca, en su caso, las bases reguladoras y del diario oficial en que está publicada, salvo que en atención a su especificidad éstas se incluyan en la propia convocatoria.
- b) Créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención y cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones.
- c) Objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención.
- d) Expresión de que la concesión se efectúa mediante un régimen de concurrencia competitiva.
- e) Requisitos para solicitar la subvención y forma de acreditarlos.
- f) Indicación de los órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento.
- g) Plazo de presentación de solicitudes.
- h) Plazo de resolución y notificación.
- i) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición.
- j) En su caso, posibilidad de reformulación de solicitudes⁸⁹.

88. Explica la SAN de 19 de noviembre de 2002 (RJCA 2003/19) que *“la Orden ahora impugnada tiene por contenido una convocatoria, es decir un acto administrativo de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva, como eran las pruebas propuestas para optar a los Premios Nacionales supuesto de los contemplados en el artículo 59.-5 b) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre en que la publicación sustituirá a la notificación, obligación que aparece cumplimentada por la inserción de la convocatoria en el Boletín Oficial del Estado correspondiente al día 16 de marzo de 2001 (núm. 65)”*.

89. Según el art. 27 LGS cabe reformulación de los compromisos y condiciones cuando la subvención tenga por objeto la financiación de actividades a desarrollar por el solicitante y el importe de la subvención de la propuesta sea inferior al solicitado, supuesto no trasladable al caso de los premios.

- k) Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa y, en caso contrario, órgano ante el que ha de interponerse recurso de alzada.
- l) Criterios de valoración de las solicitudes.
- m) Medio de notificación o publicación, de conformidad con lo previsto en el art. 59 LRJAP-PAC.

Las convocatorias de premios no sometidos a la LGS se registrarán por sus disposiciones específicas pero su contenido no suele diferir mucho del citado; para premios honoríficos, sin dotación económica, sobraría la referencia a los créditos presupuestarios. En todo caso, la indicación del tablón de anuncios o medios de comunicación para sucesivas publicaciones, bajo sanción de invalidez si se hacen en otros, viene exigida por el art. 59.6.b) LRJAP-PAC, y al ser un acto administrativo definitivo se deberá hacer la correspondiente advertencia sobre recursos posibles⁹⁰, extremos que con demasiada frecuencia se omiten.

Además del plazo de presentación de solicitudes o de propuestas por terceros, deberá señalarse quiénes pueden presentarlas, de conformidad con las normas particulares de cada premio: los propios aspirantes a obtenerlo, determinadas instituciones, los miembros del jurado⁹¹.

Si se trata de la convocatoria de un concurso de proyectos será necesario que además se adecue a las disposiciones de la LCSP. Su art. 99 dispone que los pliegos de cláusulas administrativas particulares, con los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes, deben aprobarse previamente a la autorización del gasto o con ella y siempre antes de la licitación

90. STS de 11 de marzo de 1988 (RJ 1988/1831): “a) La aprobación definitiva de las Bases que han de gobernar un concurso, no es un acto-trámite, sino un acto definitivo susceptible de impugnación jurisdiccional según el art. 37,1 de la Ley reguladora, pues esas bases, una vez aprobadas y publicadas, son inmodificables y a ellas se habrá de atener el concurso, por lo que son definitivas y jurisdiccionalmente recurribles -Sentencias de 19 de diciembre de 1974, 3 de octubre y 21 de diciembre de 1984, 17 de octubre de 1985 y 18 de abril de 1986, entre muchas otras. Por tanto no se puede decir que la aprobación y publicación de tales bases sea un acto-trámite. b) La misma decisión de convocar un concurso público anónimo de ámbito nacional, para la aportación de ideas a los fines que expresa la convocatoria, tampoco puede calificarse de acto-trámite, ya que la adopción de la resolución de convocar un concurso ya es en sí un acto susceptible de impugnación jurisdiccional”.

91. Como ejemplo, en los premios nacionales que concede el Ministerio de Cultura (Orden de 22 de junio de 1995) los candidatos son presentados “por los miembros del jurado o por las entidades culturales o profesionales relacionadas con las actividades artísticas o culturales objeto de cada premio”. El Decreto 189/2008, de 18 de noviembre, del Gobierno Vasco, que regula el Premio «Ignacio Ellacuría» de cooperación para el desarrollo dispone que las candidaturas deberán ser presentadas por organizaciones vascas de cooperación para el desarrollo pero además que “el Jurado, de oficio, incorporará las candidaturas válidamente presentadas y no premiadas en las anteriores ediciones”.

del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación provisional. Como señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Central en relación con un concurso de proyectos⁹², “*la regla general establecida resulta aplicable cualquiera que sea el tipo de contrato y el procedimiento de adjudicación*”, por lo que debe elaborarse el pliego correspondiente y la convocatoria deberá reproducirlo o remitirse al mismo, salvo si el concurso finaliza con el otorgamiento de premios y sin adjudicación de contrato⁹³. Conforme al art. 170 LCSP si se decide limitar el número de participantes deberá hacerse constar junto a los “*criterios objetivos, claros y no discriminatorios*” de selección.

B. Los interesados identificados y los interesados anónimos

Como interesados nos referimos tanto a las personas físicas o jurídicas, órganos y colectivos sin personalidad que han formulado su solicitud para participar en la convocatoria acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en cada caso⁹⁴, como a las que han sido propuestas para la concesión del premio por otras personas o instituciones. Aunque estos pueden incluso desconocer que son candidatos no cabe duda de que sus intereses resultan afectados por lo cual, en su caso, podrán personarse en el procedimiento al amparo del art. 31 LRJAP-PAC. No resulta, sin embargo, exigible la notificación de las resoluciones sobre concesión de premios a todos los interesados ya que conforme al art. 59.6 LRJAP-PAC en estos casos se puede sustituir por la publicación.

Interesa analizar aquí el hecho de que los solicitantes unas veces están identificados por los órganos que instruyen y resuelven pero otras veces parti-

92. Informe de 26 de marzo de 2007 (JUR 2007/361320). Se refiere al art. 49 del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos, cuyo contenido se recoge prácticamente igual en el actual art. 99.

93. Como ya se ha dicho, esa es la solución adoptada por la legislación navarra en todos los casos, por lo cual la elaboración del pliego, si se va a acudir al procedimiento negociado para adjudicar el contrato, podría hacerse con posterioridad al otorgamiento del premio.

94. Para los premios sometidos a la LGS su art. 13 establece una serie de causas de exclusión para determinadas personas: haber sido condenadas en ámbito penal o sancionador administrativo a la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones; la declaración de insolvencia o concurso; ser culpables de la resolución de un contrato con la Administración; estar incurso en supuesto de incompatibilidad según la legislación de incompatibilidades de miembros del Gobierno y altos cargos, de funcionarios o de régimen electoral; no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, frente a la Seguridad Social o de reintegro de subvenciones; tener la residencia fiscal en un paraíso fiscal; ser asociaciones que discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, o que promuevan o justifiquen el odio o la violencia contra personas físicas o jurídicas, o enaltezcan o justifiquen el terrorismo o menosprecien o humillen a sus víctimas, o cuyo procedimiento de inscripción esté suspendido por indicios de ilicitud penal.

cipan de forma anónima. En particular, en los concursos de proyectos se exige, conforme al art. 172 LCSP, que el jurado adopte sus decisiones “*sobre la base de proyectos que le serán presentados de forma anónima*”, y es práctica habitual también en otros casos.

En los casos en que no se exige anonimato serán de aplicación las normas generales de procedimiento de la LRJAP-PAC, de la LGS o de otra normativa sectorial. El art. 70 LRJAP-PAC dispone que las solicitudes de iniciación deben contener, entre otros extremos, el “*nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones*”, además de su firma o acreditación por cualquier medio de la autenticidad de su voluntad. De la solicitud podrá exigirse recibo que acredite la fecha de presentación. Conforme al art. 71 LRJAP-PAC se puede requerir al interesado la subsanación de la solicitud si no reúne los requisitos exigidos, o la modificación o mejora voluntaria. A partir de ahí no será usual otra intervención del interesado que recibir, en su caso, la notificación de la resolución o de la propuesta para la formulación de alegaciones (art. 24.4 LGS). En cualquier caso, tanto durante la tramitación del procedimiento como después podrán ejercer su derecho de acceso al expediente y de obtención de copias del art. 35.a) LRJAP-PAC.

No existe una normativa que regule la tramitación de procedimientos con solicitantes anónimos, salvo la ya citada referencia de la LCSP. A estos efectos debemos distinguir:

a) Solicitantes anónimos. En algunas convocatorias se prevé la presentación de un proyecto o un trabajo que no debe contener identificación del autor⁹⁵. Los datos de los participantes se deben contener en las correspondientes plicas que deben mantenerse cerradas hasta después de que el jurado emita su fallo. En unos casos se dispone que se abran todas las plicas, en otros solo las de los premiados quedando los demás autores en el anonimato para siempre, a veces se prevé incluso la destrucción de los trabajos y plicas⁹⁶.

b) Solicitantes anónimos para el jurado. El art. 172.3 LCSP no exige que los participantes en el concurso de proyectos sean anónimos, sólo que el jurado adoptará sus decisiones “*sobre la base de proyectos que le serán presentados de forma anónima*”. Cabe, en este y otros casos, que los participantes se hayan

95. A título de ejemplo, la Orden 1380/2007, de 8 de mayo, del Ministerio del Interior, de bases reguladoras para la concesión del Premio Nacional Victoria Kent para el fomento de la investigación multidisciplinar en materia penitenciaria, dispone en su base 4ª que “*los trabajos serán anónimos y se encabezarán con un lema, que se repetirá en la parte exterior de un sobre cerrado que los acompañe, en cuyo interior se encontrará la identidad, domicilio y teléfono del autor concursante*”.

identificado en su solicitud pero que el órgano instructor mantenga la reserva y traslade al jurado únicamente los proyectos o trabajos identificados por títulos o lemas. Es decir, una situación análoga a la que se produce en pruebas de selección de personal con plicas, donde los aspirantes admitidos están previamente identificados pero sus exámenes son corregidos sin que se sepa a qué aspirante corresponde cada cual, y a la inversa, similar a lo que sucede en aplicación del art. 129 LCSP en cuanto al secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública.

La tramitación de un procedimiento con solicitantes anónimos no sólo no está prevista en la LRJAP-PAC sino que pugna directamente con muchas de sus disposiciones. Por supuesto, con su art. 70 que exige la identificación del interesado con nombres y apellidos y también con el art. 38.3 que exige que todos los registros que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos deben dejar constancia en cada asiento, entre otros extremos, de tal identificación. No conociendo la personalidad del interesado es imposible requerirle la subsanación de su solicitud prevista en el art. 71 LRJAP-PAC y en el art. 23.5 LGS. No estando identificados los interesados durante la tramitación del procedimiento difícilmente podrán ejercer algunos de los derechos que reconoce el art. 35 LRJAP-PAC a cualquier ciudadano: a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación del procedimiento y a obtener copias de documentos, a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas que tramitan el procedimiento, a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia *“que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución”*.

Más que problemática es la aplicación del art. 23.4 LGS: la normativa reguladora de la subvención puede admitir la sustitución de la presentación de determinados documentos exigidos en la convocatoria por una declaración

96. Así, la Orden Foral 72/2009, de 18 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que convoca el VI Premio “Martín de Azpilicueta” para trabajos de estudio e investigación (Boletín Oficial de Navarra nº 28, de 6 de marzo) dispone que tras el fallo se procederá a la apertura de los sobres en los que conste la identidad de las personas premiadas y que el órgano convocante *“únicamente mantendrá relaciones con las personas premiadas y procederá a destruir en el plazo de dos meses de fallado el premio, los trabajos no premiados, salvo que se formulen recursos contra el fallo, en cuyo caso se conservarán a estos solos efectos”*; como el plazo para recurrir se computa a partir de la fecha de notificación o publicación de la resolución, el interesado podría encontrarse con que para cuando presente el recurso el expediente esté parcialmente destruido. Las bases del Premio Internacional de Poesía “Ciudad de Melilla”, convocado por esta ciudad autónoma y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (no publicadas en diario oficial, sólo en página web), prevén la destrucción de los trabajos no premiados a los diez días del fallo, sin alusión alguna a posibilidad de recursos.

responsable del solicitante. ¿Habrà de ser una declaración anónima? En realidad, se hace imposible exigir ningún documento aparte del trabajo o proyecto, ya que cualquiera que identifique al solicitante rompe su anonimato y cualquiera que no lo identifique carecerá de efecto alguno. El anonimato de los solicitantes impide cualquier comprobación previa sobre el cumplimiento de los requisitos exigibles y sobre la no concurrencia de causas de exclusión⁹⁷. Todo ello debiera comprobarse, en su caso, una vez dictada la resolución provisional o definitiva de otorgamiento del premio, trámite que suele ser olvidado en las normas reguladoras y convocatorias.

El grado extremo de reducción de garantías se produce en el caso de que ni siquiera después del fallo del jurado se abran todas las plicas, sino solamente las de los trabajos premiados, o ninguna si el premio quedó desierto. Al ser desconocidos los interesados, resultará imposible saber si quienes comparecen ante la Administración solicitando acceso al expediente o presentando un recurso realmente lo son, salvo prescindiendo de las bases y abriendo las plicas (todas en caso de recurso para poder dar traslado a todos los interesados). La destrucción de los trabajos y las plicas, aunque se haga transcurridos los plazos para interponer recursos en vía administrativa o contencioso-administrativa, hace imposible una posterior revisión de oficio y puede infringir la legislación que regula la conservación y destrucción de documentos⁹⁸. Con el procedimiento del solicitante anónimo queda también en entredicho el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos que reconoce a los ciudadanos el art. 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ya que

97. La ya citada Orden 1380/2007, de 8 de mayo, del Ministerio del Interior, de bases reguladoras para la concesión del Premio Nacional Victoria Kent, dispone que *“las solicitudes deberán incluir la siguiente documentación: (...) c) Justificante de no estar incurso en ninguna de las causas de imposibilidad para concurrir a la obtención de la subvención, establecidas en el artículo 13.2 de la Ley 38/2003”*, precepto perfectamente incoherente con la exigencia de que los trabajos sean anónimos contenida en la misma base 4ª.

98. El art. 55 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español dispone que la exclusión o eliminación de documentos debe ser autorizada por la Administración competente a propuesta de sus propietarios o poseedores mediante el procedimiento establecido por vía reglamentaria. En el ámbito de la Administración del Estado está regulado por Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, que dispone que previa a la eliminación de documentos debe realizarse un proceso de valoración documental a cargo de una Comisión Calificadora de Documentos Administrativos existente en cada departamento ministerial u organismo público previo dictamen de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, y que finaliza con resolución del Subsecretario o el presidente o director del organismo público. En la legislación de algunas Comunidades Autónomas se contienen normas similares para su propio ámbito.

tales medios pasan inexcusablemente por la identificación de los interesados mediante firma electrónica.

Dado que la concesión de premios se sigue viendo como un acto graciable los recursos que se interponen son escasos y escasa también la jurisprudencia generada al respecto; no conocemos ninguna en relación a los participantes anónimos por lo que de momento no hay remedio claro a esta situación de reducción o simple desaparición de las garantías que el ordenamiento administrativo ofrece a los interesados en un procedimiento.

La cuestión se resolvería si las normas que regulan la concesión de premios contemplaran un procedimiento con solicitantes identificados ante la Administración pero estableciendo las cautelas necesarias para que los trabajos o proyectos se sometieran al jurado de forma anónima, tal como señala la LCSP. Ello pasaría por dividir el expediente administrativo en dos partes; en una los participantes están identificados y se pueden dictar por el órgano instructor los correspondientes actos de calificación de solicitudes y admisión de las mismas; en la otra los trabajos o proyectos sometidos a conocimiento del jurado se identifican únicamente por su título o lema y la personalidad de los respectivos autores se hace constar en plicas, regulando en detalle los órganos responsables de garantizar la custodia de unos y otros documentos, su reserva y los actos públicos de emisión del fallo y de apertura de las plicas de modo que se ofrecieran las debidas garantías. Garantías que hoy suelen brillar por su ausencia, los participantes a menudo desconocen en poder de qué órganos están las plicas, cuándo y cómo se abren; la confianza en la preservación del anonimato hasta un momento posterior al fallo del jurado se convierte en un mero acto de fe.

C. Desarrollo del procedimiento

Dependerá de lo que disponga cada convocatoria, aunque lo normal es que sean parcas al respecto y se deban aplicar las normas generales de la LRJAP-PAC y la LGS. Los actos de instrucción se realizan de oficio sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer actuaciones o formular alegaciones (arts. 78 y 79 LRJAP-PAC); el órgano que tramite el procedimiento será el convocante, el jurado o el concedente, dependiendo de las normas reguladoras de cada premio.

El art. 24 LGS prevé que la norma reguladora de la subvención contemple una fase de preevaluación en la que se verificará el cumplimiento de las condiciones impuestas, algo que también cabe en los demás premios no sometidos a la misma, y salvo con participantes anónimos procederá el trámite de subsanación de solicitudes del art. 71 LRJAP-PAC cuando falte algún requisito, tanto en la solicitud del premio en favor propio como en la propuesta de terce-

ros. En cambio raramente serán de aplicación los arts. 80 y siguientes sobre medios de prueba, se suele disponer que la decisión del jurado se tome exclusivamente sobre la base de las solicitudes, las propuestas y los trabajos aportados. Más factible es la previsión de que los órganos que deben tramitar el procedimiento soliciten informes.

Cabe que se produzca el trámite de audiencia del art. 84 LRJAP-PAC aunque serán raros los casos, lo normal es que en el procedimiento no sean tenidos en cuenta otros hechos, alegaciones o pruebas que los aducidos por el solicitante en su propio favor o por quien lo propone para otros. Para los premios sometidos a la LGS su art. 24 dispone que, en su caso, se dará audiencia una vez formulada la propuesta de resolución provisional debidamente motivada sobre la base del dictamen del jurado, trámite del cual a menudo se prescinde.

En todo caso la propuesta de resolución definitiva, según el art. 24.4 LGS, *“deberá expresar el solicitante o la relación de solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención, y su cuantía, especificando su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla”*, lo que unido al art. 25 exigirá indicar la relación de todos los solicitantes, incluidos los no premiados, y los motivos que llevan a premiar a unos y no a otros. Se exige también que el expediente contenga informe del órgano instructor en el que conste que de la información que posee se desprende que los beneficiarios cumplen todos los requisitos necesarios. La comprobación podrá hacerse antes o después de la intervención del jurado, en todo caso después si se prevé el sistema de plicas y su apertura tras el fallo. Fuera del ámbito de la LGS este trámite suele ser innecesario porque con frecuencia los requisitos para obtener el premio se confunden con los méritos a valorar.

D. Resolución

El procedimiento finalizará con la resolución correspondiente otorgando el premio o los premios o declarándolos desiertos; en ausencia de candidatos (por no concurrir o porque se produzca desistimiento o renuncia según lo previsto en el art. 87 LRJAP-PAC) la resolución se limitará a declarar que concurre esa circunstancia.

La resolución deberá adoptarse por el órgano señalado en la convocatoria, que con mucha frecuencia es el convocante. Serán de aplicación las normas generales sobre la obligación de resolver y sobre el sentido del silencio administrativo, en su caso. La Administración está obligada a resolver, aunque no siempre a conceder el premio ya que es habitual en las normas reguladoras reservar a los órganos competentes la posibilidad de declararlos desiertos, se entiende que de forma motivada y no arbitraria o caprichosa. En función de los

términos de la convocatoria la decisión será más o menos discrecional o reglada; en las sometidas a la LGS los solicitantes ostentan no sólo una expectativa legítima sino un derecho a que la Administración aplique las bases con arreglo a los principios de buena fe y de confianza legítima⁹⁹. La resolución deberá estar motivada; cuando responda a la propuesta del jurado podrá ser por remisión¹⁰⁰. En función de las bases reguladoras deberá notificarse o publicarse en el diario oficial correspondiente.

3. Régimen de recursos

En todo caso, se produzca la concesión del premio con o sin convocatoria, dentro o fuera del ámbito de aplicación de la LGS, de conformidad con el art. 89 LRJAP-PAC la resolución habrá de expresar los recursos que procedan y el plazo para interponerlos. No cabe excluir la posibilidad de impugnación conforme al régimen general de recursos administrativos y contencioso-administrativos. Como todo acto de la Administración, por mucho que revista un carácter ampliamente discrecional o en ocasiones se califique de graciable, puede controlarse de acuerdo con los principios sentados por la Constitución en sus arts. 103 (“*sometimiento pleno de la Administración Pública a la Ley y al Derecho*”) y 106 (“*los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa*”); la jurisprudencia constitucional afirma que “*de estos preceptos se deduce la existencia de un control general o universal de la legalidad de la actuación administrativa, sin excepciones ni reductos inmunes*”

99. La STS de 10 de noviembre de 2004 (RJ 2004/6884) afirma que “*en materia de subvenciones, cual es el supuesto de autos, esta Sala del Tribunal Supremo, tiene reiteradamente declarado, entre otras en sentencias de 19 de enero de 1991, 5 de marzo de 1993, 28 de julio de 1997, 3 de noviembre de 1998 y 25 de noviembre de 2003, a) que la Administración, puede o no crearlas, pero una vez creadas y convocadas ha de concederlas en los términos anunciados; b) que quienes soliciten la subvención y reúnan las condiciones de la convocatoria de la subvención, tienen derecho a obtenerla en las condiciones establecidas; y c) que la obligación de la Administración que crea y convoca la subvención y el derecho de que quienes la soliciten, estén delimitadas por la cuantía fijada en la convocatoria o en los presupuestos a que la misma se remite*”.

100. La STSJ de la Comunidad Valenciana nº 1966/2002, de 9 de diciembre (JUR 2004/17364) señala que “*debe rechazarse la denuncia de violación del artículo 54.2 del mismo cuerpo legal tantas veces citado, por falta de motivación del acuerdo impugnado, por cuanto éste se remite al Acta del Jurado, según la cual el premio es otorgado tras el "exhaustivo análisis de las obras y la correspondiente deliberación sobre las mismas", sin que proceda exigir una motivación especial al no disponer nada al respecto las bases de la convocatoria, cumpliéndose así lo dispuesto en dicho precepto*”.

a dicho control"¹⁰¹. En particular pueden ser objeto de control los elementos reglados siempre presentes: competencia del órgano, requisitos de los premiados, méritos valorados, procedimiento, etc.

La interposición de recursos contra concesión de premios suele ser rara por falta de interesados perjudicados, resulta más factible cuando existen candidatos no premiados en régimen de concurrencia competitiva y sobre todo si el premio es económico. Las resoluciones que otorgan premios pueden ser anuladas vía recurso si no se ajustan a Derecho, pero por lo general sin sustituir el criterio del órgano competente para decidir sobre la concesión del premio según el principio contenido en el art. 71.2 LJCA: "*los órganos jurisdiccionales no podrán (...) determinar el contenido discrecional de los actos anulados*". También pueden ser objeto de revisión de oficio con arreglo al régimen general, al que se remite el art. 36 LGS; el carácter graciable que en el pasado se ha querido dar a muchas técnicas de fomento no implica excepción alguna al principio de que los actos favorables no pueden revocarse libremente (art. 105 LRJAP-PAC)¹⁰².

4. El procedimiento de ejecución

Como todo acto administrativo, el de concesión de un premio es ejecutivo desde que se dicta (art. 57 LRJAP-PAC). La mayor parte de las veces la ejecución no ofrece el menor problema y consiste en la entrega del diploma, de la medalla o de la cantidad de dinero. En cualquier caso, firme el acto de concesión, el premiado ante la inactividad de la Administración tiene derecho a reclamar que se lleven a cabo las prestaciones en que consista el premio, en su caso, por el procedimiento abreviado del art. 29.2 LJCA. Los problemas se suelen dar cuando el premio implica una relación jurídica continuada, como sucede sobre todo en el caso de la adjudicación de un contrato. La Administración podrá ser condenada a cumplir sus obligaciones para el premiado o a

101. STC nº 21/1986, de 14 de febrero.

102. La STSJ de Madrid nº 925/2000, de 13 de noviembre (JUR 2001/130467) no sólo considera como acto favorable la concesión de una medalla sino la simple autorización para usarla: "*Con la resolución inicial, que permite el uso sobre el uniforme de la Medalla de Oro de la Cruz Roja Española, está autorizando la exhibición de un derecho honorífico. En definitiva, se reconoce el derecho a exhibir la Medalla. Por ello, la resolución de 431/01319/97, de 24 de enero, al permitir ese uso, constituye un acto declarativo de derecho. Para declarar la ineficacia de dicho acto se necesita de un procedimiento administrativo especial que la Administración ha omitido*".

convertirlas en una indemnización equivalente, en este caso aplicando el art. 29.1 LJCA¹⁰³.

VII. CONCLUSIONES

La concesión de premios por las Administraciones Públicas es una actividad habitual, comprendida dentro de la acción de fomento, que tradicionalmente ha recibido escasa atención tanto por el ordenamiento jurídico como por la doctrina. No resulta extraño si atendemos a lo que dice MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ¹⁰⁴: “*una de las actividades que tal vez vengan mostrándose como más resistente a un efectivo sometimiento a Derecho es la que solemos denominar de fomento*”. En los últimos años se ha producido un avance para lograr ese sometimiento, fundamentalmente a través de la regulación de la técnica estrella en el ámbito del fomento, la subvención. Primero a través de la Ley General Presupuestaria (Texto Refundido de 1988) y después por medio de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como por medio de la legislación autonómica que complementa o desarrolla estas normas, se ha logrado ir sometiendo una parte de la acción de fomento a las garantías que deben presidir toda actuación administrativa.

Una parte de los premios, los sometidos a la LGS, cuentan a partir de 2003 con un régimen jurídico mejor definido, aunque la falta de aprobación de un reglamento general que la desarrolle en cuanto a los premios deja todavía en nebulosa demasiadas cuestiones. Otra buena porción de los premios concedidos por la Administración quedan fuera de esa ley y con frecuencia se otorgan con un excesivo déficit de garantías. El abuso de la Orden Ministerial o norma

103. STS de 25 de enero de 1999 (RJ 1999/1398): “*en lo que atañe a la indemnización de los daños y perjuicios causados a los designados a raíz de la resolución del concurso, ha de ponderarse el derecho de los seleccionados a ser contratados en su calidad de técnicos colaboradores, pues la sentencia recurrida declara la vigencia del acuerdo resolutorio del Concurso de Anteproyectos en lo relativo a la designación de Arquitectos colaboradores, que, con arreglo a la mencionada base octava de la convocatoria «actúen» o «actuaran» como tales, lo que implica la obligación de la Administración de dar cumplimiento a sus propias previsiones y decisiones para el supuesto de existencia de obras de ejecución por parte del INSALUD en el área a que se refiere, y como quiera que estas obras existieron y que no se encomendó a los Arquitectos seleccionados al respecto ninguno de los trabajos de colaboración establecidos, resulta patente que concurren una actuación imputable a la Administración, un perjuicio efectivo, económicamente evaluable e individualizado con relación a personas determinadas, y una relación de causalidad entre aquella actuación y estos daños, aquí consistentes en los honorarios dejados de percibir por los interesados en la parte que les hubieran correspondido de haber participado en la dirección de tales obras*”.

104. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *La actividad...* citada, pág. 753.

autonómica equivalente para crear, regular o conceder premios genera en muchos casos interrogantes sobre el ajuste de la actividad de la Administración al principio de legalidad. Los avances conseguidos, tanto en la legislación como en la jurisprudencia, no pueden ocultar que con excesiva frecuencia se tiende a seguir viendo la concesión de premios como una actividad graciable, más que discrecional, todavía inmune a las garantías y controles exigibles a cualquier actuación de los poderes públicos en un Estado de Derecho.