

LOS PREMIOS, UN INSTRUMENTO PARA LA PROMOCIÓN DE COMPORTAMIENTOS QUE REVISTEN INTERÉS PÚBLICO

Luis Salvador Giraldes Gutiérrez

Jefe del Departamento de Actividades Educativas.

Dirección General de Educación y Juventud.

Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales.

Ayuntamiento de Madrid

EXTRACTO

Los premios constituyen una herramienta para el impulso y promoción de comportamientos que revisten utilidad pública, siendo, por lo tanto, un instrumento adecuado para la consecución de los fines propios de la Administración. Su deficitaria regulación legal aconseja hacer un esfuerzo por delimitar esta figura de una manera adecuada, conceptuándola y determinando su regulación de una manera precisa.

Palabras clave: premio, subvención y actividad de fomento.

Fecha de entrada: 05-11-2012 / Fecha de aceptación: 12-11-2012

AWARDS, A TOOL OF PROMOTING BEHAVIOURS OF PUBLIC INTEREST

Luis Salvador Giraldes Gutiérrez

ABSTRACT

Awards are a tool of promoting behaviors of public interest, being therefore an appropriate instrument to achieve the aims of Public Administration. Its lack of legal regulation advises to make an effort to define this figure properly, establishing its legal regulation in an appropriate manner.

Keywords: award, subsidy and activities on promotion.

Sumario

- I. Introducción
 - II. Las técnicas de fomento. Tipología
 - III. Los premios y su importancia en el Estado social
 - IV. Delimitación conceptual de los premios
 - 1. Nota introductoria. La Ley General de Subvenciones como instrumento vertebrador de la actividad de fomento
 - 2. Una primera aproximación a la naturaleza jurídica de los premios y de las subvenciones
 - 3. Aspectos diferenciales de los premios y de las subvenciones. Análisis de la posible autonomía conceptual de los premios
 - V. Régimen jurídico de los premios concedidos por las Administraciones Públicas
 - 1. Nota introductoria
 - 2. Sujetos de la relación premial
 - 3. Aspectos procesales de la relación premial
 - 4. Aspectos sustantivos de la relación premial
 - 5. Sobre la posibilidad de revocación de los premios. En particular el reintegro de las cantidades recibidas en concepto de premio
 - 6. El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de premios
 - VI. Conclusiones
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La complejidad que presenta la sociedad actual, que viene marcada por la movilidad y los cambios constantes que son impulsados desde múltiples ámbitos¹ hacen que la Administración tenga que hacer uso de instrumentos diversos para intervenir en la sociedad y cumplir con el mandato que la impone la Constitución en orden a remover los obstáculos que dificulten la libertad y a promocionar la participación de los ciudadanos en la vida cultural, social y económica². El Estado tiene atribuido constitucionalmente un papel transformador de la sociedad, lo que le obliga a mantener una posición proactiva, en orden a remover los obstáculos que tienen los individuos y que dificultan su desarrollo personal.

Dentro del variado acervo de técnicas de intervención, se va a analizar en este trabajo una relacionada con el fomento, por ese motivo se comenzará presentando a la actividad de fomento y clasificando sus diferentes formas, lo que permitirá una mejor aproximación a la noción de premio.

A modo de introducción, cabe señalar que el fomento constituye un mecanismo de intervención de la Administración en la vida de los ciudadanos no agresivo o suave³. Con este tipo de técnica la Administración no manda, sino que sugiere, no impone, sino que busca adhesiones por parte de los particulares a un determinado proyecto. Parece que, actualmente, hay una clara tendencia por parte de las distintas Administraciones a incidir en la vida de los ciudadanos evitando técnicas de intervención agresivas, apostando por las técnicas más amables y socialmente mejor vistas como las que representa el fomento.

No quiero dejar pasar la oportunidad de contextualizar el trabajo, en este sentido, es por todos conocido que actualmente España se mueve en un clima de crisis económica. Habiéndose planteado en el ruedo político la necesidad de cambiar el modelo productivo del país, cambio que tendrá lugar sobre la base de una serie de ejes vertebradores, uno de los cuales será el

¹ Las nuevas tecnologías de la información, las redes sociales, el acceso a internet, la globalización y los cambios en el modelo productivo de los países que la misma está significando.

² En este sentido el artículo 9.2 de la Constitución de 1978, dice que: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

³ Haciendo uso de la terminología utilizada por los autores que se preocupan de analizar el derecho comunitario, que distinguen dentro del mismo un *hard law* y un *soft law*. Dentro de las técnicas de intervención se puede distinguir entre unas técnicas agresivas, y otras suaves.

fomento de la investigación y desarrollo, y la mejora de la formación de los trabajadores⁴. En el logro de esos objetivos resulta indudable que las técnicas de fomento⁵ están llamadas a jugar un papel de relevancia.

Dentro de las técnicas de fomento me ocupo en este trabajo de una, poco estudiada, que puede jugar un papel destacado en esta estrategia de cambio, como son los premios. Mediante los premios se busca el enaltecimiento social del premiado, un premio supone una recompensa al esfuerzo, a la creatividad, o la innovación, entre otros fines. Por lo tanto, si lo que se busca es fomentar la investigación y la formación, los premios se muestran como una herramienta adecuada para el logro de esos objetivos⁶.

Lamentablemente los premios, desde el punto de vista normativo, se ven caracterizados por la parquedad regulatoria y por la dispersión normativa. Siendo esas las dos principales razones que han impulsado la elaboración de este trabajo, ya que lo que pretende es hacer una pequeña aportación a la nebulosa en la que se encuentran inmersos.

Espero que de este trabajo se puedan extraer conclusiones claras entorno al régimen jurídico de los premios, permitiendo las mismas orientar la problemática que este instrumento de fomento representa, sirviendo, a su vez, para distinguir los premios de otros mecanismos de intervención con los que guardan algunas similitudes.

II. LAS TÉCNICAS DE FOMENTO. TIPOLOGÍA

Cualquiera que busque un primer acercamiento al concepto de fomento, podrá comprobar que se trata de una técnica de intervención administrativa que encuentra su génesis en la propia del derecho administrativo. Así, desde muy antiguo se venía hablando de tres funciones o actividades de

⁴ La Exposición de Motivos de la Ley de Economía Sostenible, dice que: «Junto a esta perspectiva agilizadora, la ley pretende reforzar tres ejes fundamentales en la competitividad de los agentes económicos españoles: el desarrollo de la sociedad de la información, la vinculación con las actuaciones de I+D+i y la formación de nuestros trabajadores, con especial atención al sistema de formación profesional». En esa misma línea se sitúan las instituciones comunitarias, así la Comisión en el documento: *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3 de marzo de 2010, establece dentro de los ejes estratégicos del crecimiento, un crecimiento inteligente, basado en el conocimiento y en la innovación.

⁵ Ya veremos cómo el fomento se puede materializar en subvenciones, bonificaciones fiscales, exenciones, remoción de obstáculos legales, etc.

⁶ Dentro de los principios generales que recoge la Ley de Economía Sostenible, en su artículo 3 aparece uno que puede impulsarse, entre otros instrumentos, mediante el uso de premios: «Extensión y mejora de la calidad de la educación e impulso de la formación continua. Las Administraciones Públicas favorecerán la extensión y mejora de la educación y de la formación continua, como instrumentos para la mejora de la cohesión social y el desarrollo personal de los ciudadanos».

la Administración, a saber: policía, fomento y servicio público⁷. De esta manera se ha considerado que el fomento es a su vez una escisión de la actividad de policía⁸, caracterizadas las dos actividades (fomento y policía) por la búsqueda de una ordenación de la cosa pública, inspirada la actividad de policía en el uso de la coacción, y la de fomento por la de impulsos por medios indirectos.

La actividad de fomento es una actividad que se encuentra vinculada a la ideología histórica predominante en el momento que la ve nacer y sobre todo expandirse, así encuentra su sustento ideológico en la legislación decimonónica del siglo XIX, de marcado carácter liberal⁹. El fomento representa, pues, un instrumento jurídico de intervención sobre la vida de los ciudadanos que tiene un carácter suave, busca la colaboración ciudadana para lograr la consecución de los objetivos públicos. Las técnicas de fomento han encontrado un mayor crecimiento coincidiendo con momentos ideológicos contrarios a la expansión de la Administración, proclives a buscar la implicación del sector privado en el gobierno de la cosa pública¹⁰.

Es indudable que el análisis del concepto de fomento excede al objeto del trabajo, no obstante quisiera citar dos definiciones de esta actividad, una tiene importancia porque la encontramos en una disposición legal del siglo XIX. Sería la contenida en la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866, que la define como «estímulo por medios indirectos»; y la otra, que tiene un gran arraigo en la doctrina española y que es citada constantemente, es la realizada por JORDANA DE POZAS, L., que la define como: «la acción de la Administración encaminada a promover o proteger aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas, o que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción, ni crear servicios públicos¹¹». Por medio de las mismas se advierten los contornos propios de la actividad de fomento, esto es, voluntariedad, ausencia de coacción, incentivo, impulso de una finalidad pública mediante estímulos indirectos.

⁷ VILLAR PALASÍ, J. L. (1950): «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 3, pág. 58, dice que: «...por lo que a la estructura formal de la actividad administrativa, se venía tradicionalmente discriminando tres categorías de actuación: policía, fomento y servicio público».

⁸ VILLAR PALASÍ, J. L. (1950): «La actividad industrial...», *op. cit.*, pág. 59: «Desde los tiempos de Puetter, en la Cameralística alemana, la actividad de fomento se viene considerando como escindida de la actividad de policía».

⁹ Resumen la concepción liberal del fomento las palabras de Alejandro OLIVÁN, al que cita MARTÍN RETORTILLO, S. (1989): *Las técnicas de fomento en la Administración Económica, en Derecho Administrativo Económico*, I, La Ley, pág. 439, que dice que: «Y ello, porque, como señalara Alejandro OLIVÁN, "la buena Administración no solamente desenvuelve su acción propia para remover obstáculos, sino que ejerce sobre las acciones de otros una influencia saludable que las favorece y fecunda procurando se logren ventajosos resultados y se llegue a favorecerlos, estimularlos y crearlos". Esto es, propiamente, fomento».

¹⁰ Recuérdese que uno de los momentos de expansión de las técnicas de fomento (s. XIX), coincide con una legislación que buscaba la colaboración del sector privado en la construcción de obras públicas, y la prestación de servicios públicos de variada tipología.

¹¹ JORDANA DE POZAS, L.: «Ensayo sobre la teoría general del fomento en el derecho administrativo», en *Estudios de Administración local general en honor a Jordana de Pozas*, I, Madrid, 1961.

La actividad de fomento ha tenido y tiene una gran importancia dentro del sector público español, si bien, como podremos ver, esa importancia no ha encontrado su correlativa respuesta por parte de los poderes públicos, en particular por el legislador, que se ha mostrado, y continúa haciéndolo, reticente a establecer una regulación sistemática de todas las técnicas de fomento que permita su tratamiento jurídico unitario sobre la base de una serie de principios generales inspiradores comunes. Esta situación ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina más cualificada, así FERNÁNDEZ FARRERES, G. decía: «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 inexistente¹²». Los motivos de los defectos y de la dispersión normativa de la actividad de fomento son variados, a mi juicio, creo que uno de los análisis más certeros de la inconsistencia jurídica de la regulación de la actividad de fomento lo proporciona el Consejo de Estado que dice que: «La tardanza en la aparición de una regulación general de las subvenciones puede también achacarse al hecho de que estas nacieron en el marco de la llamada "legislación de fomento" decimonónica, que tomó cuerpo a través de diversas normas sectoriales, cada una de las cuales perseguía el estímulo de un sector de actividad determinado utilizando distintos instrumentos de acción administrativa, entre ellos las subvenciones... La escasez y la dispersión han sido, por tanto, los dos principales defectos de la regulación de las subvenciones en nuestro país¹³», considero que las anteriores reflexiones son de aplicación a todas las técnicas de fomento, con el importante matiz de que las subvenciones ya han visto colmada su laguna normativa con una regulación completa y uniforme, mediante una Ley y un Reglamento de desarrollo¹⁴.

Para contextualizar la actividad de fomento en el momento actual, se debe partir de un dato esencial, que es que actualmente estamos asistiendo a un proceso progresivo de repliegue del sector público, cada vez son más constantes las opiniones que apuestan, en estos momentos de crisis por una reducción del conglomerado de organizaciones que forman el sector público. A todo lo anterior, debe añadirse que la propia Administración busca huir de las técnicas de intervención clásicas, utilizando instrumentos jurídicos más respetuosos con la autonomía de la voluntad de

¹² FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1996): «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*, núm. 139, pág. 309.

¹³ Dictamen del Consejo de Estado 1756/2003, de 26 de junio de 2003, sobre la Ley General de Subvenciones.

¹⁴ El régimen jurídico de las subvenciones se encuentra actualmente en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en su reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. La necesidad de elaborar una Ley General reguladora de las subvenciones fue puesta de relieve en una importante moción elevada por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales con fecha de 29 de julio de 1993. Tras analizar los problemas que presenta la actividad fiscalizadora sobre justificación y control de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, el citado Tribunal concluía lo siguiente: «Finalmente, se considera conveniente que, sin perjuicio de que a corto plazo se solventen los problemas actualmente existentes adoptando las medidas anteriormente sugeridas, se estudie la oportunidad de promulgar una Ley General de Subvenciones que regule de forma sistemática y completa un fenómeno de tanta importancia económica y social dentro de la actividad financiera del sector público» (véase Dictamen del Consejo de Estado 1756/2003, de 26 de junio de 2003, sobre la Ley General de Subvenciones).

los particulares, consiguiéndose de esta manera una doble finalidad, que consiste en lograr un mayor compromiso de los sujetos implicados, que no se ven forzados a adoptar un determinado comportamiento mediante actos coactivos, sino que se les invita a adherirse a realizar una actividad que reviste interés público¹⁵; por otro lado, las técnicas voluntarias de intervención crean una visión más amable de la Administración por parte de los ciudadanos, que no la ven como una organización coactiva sino como un socio, un acompañante con el que llegan a acuerdos o que les ofrece ventajas a cambio de adoptar determinados comportamientos que revisten interés público.

De tal forma que si en los orígenes de las actividad de fomento, lo que se ocultaba era una sospecha acerca de la capacidad del sector público para lograr determinados objetivos, actualmente lo que subyace a la misma es la necesidad de buscar una mayor implicación de la sociedad en la consecución de los objetivos que revisten interés público¹⁶, junto con una nota de contenido político consistente en no mostrar a la Administración como una herramienta opresora, sino como un instrumento de conciliación para aunar voluntades colectivas, y otra de contenido económico asociada a la necesidad de reducir el sector público y el peso económico que el mismo representa para la economía nacional.

Llegados a este punto, la actividad de fomento se nos muestra como actividad esencial de la Administración, que responde a la filosofía propia de los tiempos que corren (implicación de la sociedad, reducción del sector público), y que tiene una regulación dispersa y asistemática. Habiendo suscitado única y recientemente el interés del legislador las subvenciones, encontrando el resto de instrumentos una regulación dispersa, parca, y asistemática.

Las deficiencias regulatorias que presenta la actividad de fomento, hacen que para que se pueda realizar una clasificación sistemática de las distintas técnicas de fomento se deba acudir a la doctrina, que viene distinguiendo casi invariablemente entre unas técnicas de fomento honoríficas, jurídicas y económicas, a las que algún autor añade las técnicas de fomento de carácter psicológico¹⁷. Veamos ahora brevemente cada una de ellas:

Dentro de las técnicas de fomento de carácter honorífico encontramos distinciones, recompensas, títulos nobiliarios, fórmulas de enaltecimiento social del beneficiario¹⁸. Se trata por lo tanto de instrumentos de lo más diverso que buscan un reconocimiento social del beneficiario de

¹⁵ La propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), regula la terminación convencional de los procedimientos administrativos, introduciendo la posibilidad de negociar la terminación de un procedimiento administrativo (véase art. 88 de la Ley).

¹⁶ Esta misión es perfectamente compatible con el carácter de Estado social y de derecho que diseña la Constitución de 1978 (art. 1.1). Ya que en un Estado de este tipo parece conveniente que se busque la implicación del sector privado en la satisfacción de necesidades generales.

¹⁷ BAENA ALCÁZAR, M.: «Sobre el concepto de fomento», *Revista de Administración Pública*, núm. 54, pág. 54, dice que: «PELLIRÉ añade a los medios de fomentos clásicos unos de carácter psicológico, que son los tendentes a dar publicidad a la actividad fomentada, para lograr un reconocimiento social».

¹⁸ MARTÍN RETORTILLO, S. (1989): *Las técnicas...*, *op. cit.*, pág. 441.

esas medidas. En este caso, la Administración identifica determinados comportamientos o actividades que revisten un especial interés y los distingue reconociendo el mérito social que los mismos tienen. Se podría decir que la Administración busca y destaca determinados comportamientos y actividades, enaltecéndolos.

En cuanto a las técnicas de fomento de carácter jurídico, se puede decir que mediante las mismas se crea determinadas situaciones jurídicas ventajosas para los sujetos fomentados. En ocasiones, se ha llegado a hablar de auténticas situaciones de privilegio¹⁹. Estas técnicas se distinguen por su heterogeneidad, implicando una mayor intensidad de la medida, que ahora va más allá del reconocimiento pasando a un plano material de intervención, eliminando barreras y obstáculos a los ciudadanos.

Sobre las técnicas de carácter económico, MARTÍN RETORILLO, S. lo deja claro, definiéndolas como: «...todas aquellas que de modo directo determinan la percepción de una cantidad, la dispensa de un pago obligatorio²⁰». Es sin lugar a la duda este grupo el que tiene un mayor peso e importancia, y también el que encuentra una regulación más completa y acabada, dentro del mismo su sujeto más conocido y regulado son las subvenciones.

Finalmente, he hablado de unas técnicas de fomento de carácter psicológico, que son las que buscan dotar de publicidad a determinados comportamientos, dar a conocer la medida realizada, esto es, realizar una labor de propaganda. Este tipo de mecanismos, entiendo tienen un carácter complementario del resto de técnicas, ya que lo que hacen es difundir la medida concreta realizada para conocimiento público.

Las clasificaciones que se acaban de presentar, en ningún caso son excluyentes, esto es, que una misma medida de fomento es susceptible de encuadre en varias de las mismas en función de cuales sean sus rasgos definitorios.

III. LOS PREMIOS Y SU IMPORTANCIA EN EL ESTADO SOCIAL

En otro apartado del trabajo me ocuparé de la delimitación conceptual de los premios desde un punto de vista del derecho positivo; no obstante, considero que es importante introducir esta técnica de fomento, siquiera brevemente, de resaltar la importancia que tiene en el momento actual.

Los premios forman parte de la vida cotidiana de las personas, todos vemos en la televisión, en los periódicos, promociones, concursos que tienen como resultado un premio²¹. En este caso nos preocupamos de los premios que conceden las Administraciones Públicas.

¹⁹ MARTÍN RETORILLO, S. (1989): *Las técnicas...*, *op. cit.*, pág. 442.

²⁰ Véase nota anterior.

²¹ En este sentido cabe citar el trabajo imprescindible para acercarse al régimen jurídico de los premios de IZU BELLO, M. J. (2009): «El régimen jurídico de los premios concedidos por las Administraciones Públicas», *Revista Jurídica de*

Resulta indudable que en un Estado social y democrático de Derecho como el que crea la Constitución Española de 1978 (art. 1.1 de la Constitución²²), en el que los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan al individuo desarrollarse con plenitud (art. 9.2 de la Constitución²³), las técnicas de fomento y dentro de estas los premios en particular se encuentran llamados a realizar un papel destacado.

Antiguamente, cuando la Administración quería destacar determinados comportamientos, dotándolos de prestigio social y reconocimiento otorgaba a los sujetos que los realizaban títulos nobiliarios²⁴.

Parece claro que en una sociedad avanzada, marcada claramente por la movilidad y por el avance continuo de las nuevas tecnologías, los premios se muestran como una herramienta eficaz para lograr la promoción de determinados valores como el trabajo en equipo, el fomento de la cultura, o de la investigación científica o técnica. Así, el premio sirve como mecanismo de distinción de determinados sujetos que realizan actividades de relevancia que merecen ser destacadas. Mediante el premio se consigue gratificar la excelencia, la dedicación, el esfuerzo, etc.

De esta forma, el sujeto que realiza una labor significativa recibe como distinción a sus esfuerzos un premio específico, que le singulariza y le destaca con respecto al resto de candidatos con los que concurre.

No debe frivolizarse con respecto a los premios, considerando que tienen una importancia menor, ya que suponen un reconocimiento social que puede a su vez beneficiar al que lo recibe (ayudándole a encontrar un mejor trabajo, divulgando determinados comportamientos, dotando de relevancia social al premiado). En la medida en que un premio destaca a un individuo por encima de otros, cuando lo da la Administración no puede concederse de una manera no regulada, sino que debe respetar una serie de reglas y de principios.

Me gustaría señalar que no es pacífica la doctrina española al considerar a los premios como una medida de fomento, en este sentido, LÓPEZ NIETO Y MALLO, F. dice que: «El premio, sin embargo, no satisface nunca de manera directa necesidad pública alguna. A través de la actividad de fo-

Navarra, núm. 47, pág. 126 dice que: «...sea en el ámbito escolar, en algún juego de azar, en una promoción o por una actividad artística, deportiva o intelectual (se refiere rara vez una persona no ha recibido un premio en estos ámbitos)».

²² El artículo 1.1 de la Constitución dice que: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

²³ El artículo 9.2 de la Constitución dice que: «2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural y social».

²⁴ VILLAR PALASÍ, J. L. (1954): «Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio público», *Revista de Administración Pública*, núm. 14, pág. 18, dice que: «Fernando III fomentó el tráfico de Sevilla otorgando franquicia de derechos a las mercancías y hasta la hora de caballero a los mercaderes».

mento 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, solo muy remotamente el particular se ve invitado a realizar alguna actividad, a la vista de un futuro e hipotético premio...²⁵». No puedo compartir estas opiniones, ya que en un Estado social y democrático de Derecho como el que diseña la Constitución de 1978²⁶, con el papel pro activo que se le dota a los poderes públicos en la promoción y remoción de obstáculos y diferencias existentes entre los individuos (incluida la Administración)²⁷, y el papel esencial que tiene la Administración en la defensa de los intereses generales²⁸, es conceptualmente imposible pensar en que se haga uso de un recurso público, para perseguir fines que no están investidos de interés general. Dicho más claramente, le resulta vedado a la Administración utilizar recursos públicos y conceder reconocimientos, si detrás de un premio no se encuentra la promoción de un fin público, y un sistema objetivo de gestión.

Por lo tanto, los premios se revelan como una técnica esencial dentro de la actividad de fomento de la Administración en un Estado social y democrático de Derecho, en el que el reconocimiento social no solo se busca por medio de las técnicas decimonónicas de fomento (títulos nobiliarios), sino también mediante nuevos instrumentos más acordes con la realidad social del momento actual (premios).

IV. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LOS PREMIOS

1. NOTA INTRODUCTORIA. LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES COMO INSTRUMENTO VERTEBRADOR DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

Hasta el momento se ha realizado una exposición de las técnicas de fomento en general y he aprovechado para ir presentando a una de ellas como son los premios, sin abundar en sus rasgos definitorios, labor que me comprometo a realizar en el presente apartado. La cuestión no es baladí, ya que de esta conclusión dependerá el régimen jurídico aplicable a los premios que concedan las Administraciones Públicas.

²⁵ LÓPEZ NIETO Y MALLO, F. (2006): *Honores y protocolo*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. La Ley, Madrid, 3.ª edición, pág. 28.

²⁶ El artículo 1.1 de la Constitución de 1978 dice que: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

²⁷ El artículo 9.2 de la Constitución de 1978 dice que: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

²⁸ El artículo 103.1 de la Constitución dice que: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

De toda la variada tipología de premios que se maneja en el ordenamiento jurídico español, me propongo analizar principalmente aquellos que tienen un contenido económico, ya que los mismos son susceptibles de ser calificados como subvenciones al amparo de la nueva Ley General de Subvenciones. Pudiendo dar lugar a desviaciones legales²⁹.

La técnica de fomento por medio de subvenciones constituye probablemente el mecanismo más habitual de los que usa la Administración en esta materia³⁰, es precisamente esta importancia la que ha determinado la denuncia de una ausencia de regulación adecuada de la cuestión por parte del Tribunal de Cuentas³¹. Todo lo anterior hizo que las Cortes Generales alumbraran una Ley General de Subvenciones³², que venía a solucionar las carencias existentes en materia de subvenciones. La regulación anterior se completó con el Reglamento de Desarrollo de la Ley aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Por lo tanto, dentro de la variada tipología de técnicas de fomento existentes el legislador ha establecido una regulación general para las subvenciones, no para el resto. No obstante lo anterior, ha pretendido sentar las bases de una regulación reglamentaria adecuada para las ayudas en especie³³, y para los premios³⁴. Ello significa que si bien es cierto que la Ley General de Subvenciones no viene a colmar el vacío existente en materia de técnicas de fomento en el ordenamiento jurídico español, sí

²⁹ Por desviación legal debe entenderse la aplicación de un régimen jurídico diferente al debido.

³⁰ A modo de ejemplo de lo anterior, cabe citar al profesor MARTÍN RETORTILLO, S. (1989): *Las técnicas de fomento en la Administración económica*, op. cit., pág. 478, dice que: «En 1954 –y siempre en relación con el concepto de subvención en sentido estricto–, VILLAR PALASÍ, J. L. indicaba que en los países del área occidental europea el montante de aquellas representaba como media al más del 10 por 100 de sus Presupuestos. En España, el crecimiento de las dotaciones presupuestarias por estos conceptos ha sido significativo: de algo más de 15 millones de pesetas en 1900; a 800 millones en 1945; 1.700 en 1950. La evolución progresiva de estas cantidades ha sido notoria. Habla por sí sola. Así, en los Presupuestos Generales del Estado para 1987 las transferencias de este a los demás agentes económicos han alcanzado 4.579 miles de millones de pesetas; esto es, el 54, 6 por 100 del gasto...».

³¹ Así lo hizo el Tribunal de Cuentas por medio de una moción a las Cortes Generales con fecha de 29 de julio de 1993. Esta moción ha sido citada *up supra*.

³² Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en este sentido la propia Ley en su Exposición de Motivos señala que: «Una parte importante de la actividad financiera del sector público se canaliza a través de subvenciones, con el objeto de dar respuesta, con medidas de apoyo financiero a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas (continúa diciendo)... A su vez, el Tribunal de Cuentas y un creciente sector de la doctrina han venido propugnando la elaboración de una Ley General de Subvenciones que resuelva definitivamente la situación de inseguridad jurídica y las lagunas que todavía subsisten».

³³ Así, en la disposición adicional quinta de la Ley se hace referencia a las ayudas en especie, definiéndolas y reservando su regulación al ulterior desarrollo reglamentario. Desarrollo que ha tenido lugar con el Reglamento de Desarrollo de la Ley.

³⁴ Así, la disposición adicional décima de la Ley, bajo la rúbrica de «Premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza», dice que: «Reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable a los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable».

que trata de aportar su granito de arena extendiendo los tentáculos de la futura regulación reglamentaria a instrumentos diferentes de la subvención, como lo son las ayudas en especie y los premios.

De esta forma, si bien es verdad que el resto de técnicas de fomento diferentes de la subvención carecen de una regulación general e uniforme, lo es más que la Ley General de Subvenciones ofrece una serie de principios inspiradores, de procedimientos y de reglas que son susceptibles de expandirse a otros instrumentos de fomento distintos.

La anterior consideración no es más que un flotador en medio de un mar de medidas³⁵, que son disparadas con carácter asistemático por toda la batería de Administraciones Públicas existentes³⁶. Creo que, en una coyuntura de crisis económica como la que está viviendo España actualmente, se echa de menos una regulación armoniosa de todas las técnicas de fomento de las que disponen todas las Administraciones Públicas. Con esa regulación, se evitarían distorsiones y se lograría una mejor utilización y aprovechamiento de los recursos públicos.

En la línea de lo argumentado en el párrafo anterior, parece este un momento histórico adecuado y un contexto propicio (crisis económica) para apostar decididamente por la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, y para impulsar técnicas de fomento honoríficas, que sustituyan o complementen a las económicas. Lo anterior, no es solo una declaración de buenas intenciones sino que constituye un mandato constitucional³⁷.

2. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PREMIOS Y DE LAS SUBVENCIONES

A) Posiciones doctrinales

Existen posiciones doctrinales diversas acerca de la calificación jurídica de los premios como subvenciones, así NIEVES BORREGO, J., en su magnífico estudio sobre las subvenciones, estudia los premios de una manera separada de las subvenciones, dando a entender que los mismos no son subvenciones³⁸. Por otro lado, más recientemente (tras la promulgación de la Ley General de Sub-

³⁵ Las medidas son de lo más variopinto, así se juntan exenciones fiscales, con bonificaciones, premios, concursos, etc.

³⁶ Asusta solo pensar en tener que realizar una enumeración en detalle de todas las Administraciones existentes, así cabe citar al Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, Universidades Públicas y todo el regimiento de administración institucional del que disponen (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias independiente, institutos, etc.).

³⁷ Así, el artículo 31.2 de la Constitución establece la necesidad de que se realice una asignación eficiente del gasto público; y el artículo 103.1 impone a la Administración actuar de una manera eficaz. Sobre el principio de eficiencia, puede consultarse el magnífico trabajo de VAQUER CABALLERÍA, M. (2011): «El criterio de eficiencia en el derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 186, págs. 91-135.

³⁸ NIEVES BORREGO, J. (1963): «Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención», *Revista de Administración Pública*, núm. 42, págs. 83 y ss.

venciones, en 2003), IZU BELLOSO, M. J. encuadra a los premios que consistan en una cantidad de dinero dentro del concepto de subvención, así tras citar el artículo 2 de la Ley General de Subvenciones, dice que: «Encajan perfectamente en este concepto todos los premios que consistan en una cantidad de dinero, así lo reconoce expresamente la propia Ley General de Subvenciones cuando en su artículo 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 Ley General de Subvenciones. LÓPEZ RAMÓN, F., al aludir a las técnicas de fomento que quedan fuera del concepto de subvención, no hace referencia a los premios³⁹, por lo que implícitamente está admitiendo que los premios son una subvención. Por otro lado, BARBA SÁNCHEZ, R., diferencia entre unos premios exclusivamente honoríficos y los económicos, incluyendo a los económicos dentro del concepto de subvención⁴⁰.

Es difícil, en una materia como la de los premios, sobre la que tan poco y tan tangencialmente se ha escrito (únicamente he encontrado dos estudios sistemáticos de los premios, que son el ya citado de IZU BELLOSO, M. J.; y el de BARBA SÁNCHEZ, R., también visto) hablar de que existe una corriente doctrinal mayoritaria que se inclina por la consideración de los premios como subvención, o como figura jurídica diferenciada de la subvención. No obstante, sí que se puede decir que de los estudios consultados acerca de las técnicas de fomento cuando se habla de los premios, existe una mayor tendencia a considerarlos como subvención, cuando los mismos están dotados de un contenido económico.

B) Análisis de la cuestión desde el punto de vista del derecho positivo

Analizando la cuestión desde el punto de vista del derecho positivo parece más clara, así el artículo 23 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955⁴¹, define a la subvención de la siguiente manera:

«Se considerará subvención cualquier auxilio directo e indirecto, valorable económicamente, a expensas de las Entidades locales, que otorguen las Corporaciones locales, y entre ellos, las becas, las primas, *premios* y demás gasto de ayuda personal.»

Por lo tanto, con la primera regulación sistemática que surge de las subvenciones en nuestro país, los premios son considerados como subvención, incluyéndose los mismos dentro de la de-

³⁹ LÓPEZ RAMÓN, F. (2004): «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 165, pág. 46, dice que: «Quedan fuera de la definición legal variadas medidas de fomento, como los beneficios tributarios (exenciones, bonificaciones, descuentos, desgravaciones...), los avales y préstamos públicos y, por supuesto, las subvenciones privadas, como las establecidas en los fondos de compensación de ciertos sectores económicos».

⁴⁰ BARBA SÁNCHEZ, R. (2011): *El régimen jurídico de los premios*, en la obra colectiva coordinada por GARCÉS SANAGUSTÍN, M. y PALOMAR OLMEDA, A.: *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Aranzadi.

⁴¹ Destaca FERNÁNDEZ FARRERES, G., la importancia que tuvo este reglamento al abordar por primera vez en nuestro derecho positivo la regulación de las subvenciones concedidas por las entidades locales, véase *La actividad de fomento en el Reglamento...*, *op. cit.*, pág. 310.

finición de subvención. Naturalmente, esta definición legal debe contextualizarse en el momento histórico en el que se establece. Siendo el mismo coincidente con una etapa embrionaria del derecho administrativo⁴², caracterizada por la imprecisión de los conceptos legales. No obstante lo anterior, los orígenes históricos de una determinada institución pesan en la evolución de la misma de una manera significativa, influyendo de una manera decisiva en su devenir histórico⁴³.

El siguiente paso normativo en la materia tiene lugar con la aprobación del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, cuyo artículo 1, apartados primero y segundo, dice que:

«1. La concesión de las ayudas y subvenciones públicas que se refiere el artículo 2 de este Reglamento se efectuará mediante el procedimiento establecido en el mismo, de acuerdo con los principios de objetividad, concurrencia y publicidad, garantizando la transparencia de las actuaciones administrativas.

2. El presente Reglamento resulta de aplicación a toda disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad pública o interés social o para promover la consecución de un fin público, así como a cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al presupuesto del Estado o de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado.»

En este caso, el reglamento maneja un doble concepto que es el de subvención/ayuda pública, no aclarando qué rasgos tienen cada uno de los dos; optando por una definición amplia de la subvención/ayuda, haciendo que dentro de esta definición entren con toda normalidad los premios con dotación económica.

Paralelamente, las Comunidades Autónomas fueron dictando su propia legislación reguladora de la materia, optando algunas Comunidades por seguir la estela del Real Decreto del Estado, este es el caso de Cataluña que en el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de las Entidades Locales de Cataluña, opta por definir la subvención como una atribución gratuita de fondos públicos (art. 118), de carácter no devolutivo (art. 119)⁴⁴. Es claro que en Cataluña se opta por una visión amplia de la subvención, dejando espacio para los premios en su seno.

⁴² Sobre la formación del derecho administrativo, puede consultarse GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2007): «Sobre la formación del derecho administrativo español contemporáneo», *Revista de Administración Pública*, núm. 174, págs. 23-29.

⁴³ MONEREO PÉREZ, J. L. (2008): *Savigny y la nostalgia de la jurisprudencia como ciencia hegemónica*, en la traducción *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del derecho*, Savigny, Comares, pág. 9. Dice resumiendo las concepciones doctrinales del maestro alemán: «El pasado vive en el presente como la necesidad interna, de manera que toda época produce Derecho en indisoluble continuidad con el pasado».

⁴⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *La actividad de fomento en el Reglamento...*, op. cit., pág. 312.

Una mayor innovación supone la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 1, bajo la rúbrica de «concepto de subvención», contiene la siguiente definición:

«Artículo 1. Concepto de subvención.

1. Tendrá la consideración de subvención, a los efectos de esta Ley, todo desplazamiento patrimonial que tenga por objeto una entrega dineraria entre los distintos agentes de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, o de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realiza sin contraprestación directa de los entes beneficiarios.
- b) Que la entrega esté afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específicos, existiendo obligación por parte del destinatario de cumplir las obligaciones o requisitos que se hubieran establecido.
- c) Que por el incumplimiento de lo preceptuado en el apartado b) proceda su reintegro.
- d) Que la finalidad responda a una utilidad pública o interés social.»

Se advierte en esta definición que se añade un mayor rigor técnico-jurídico, conteniendo una noción más detallada y restrictiva de subvención, apareciendo un elemento esencial del concepto de subvención que es la carga modal que se impone al beneficiario⁴⁵, carga que, como veremos más adelante, desconocen los premios concedidos por las Administraciones Públicas.

Resulta de las distintas nociones normativas que de las subvenciones se han ido estableciendo, que el concepto pivota sobre dos extremos bien separados, o bien se mantiene una concepción amplia de la subvención (que admitiría la inclusión dentro de la misma de los premios); o se mantiene una concepción estricta, que imposibilita la inclusión de los premios dentro de su ámbito.

C) Posición mantenida en torno a las subvenciones y premios por el Consejo de Estado y por la Ley General de Subvenciones

Del espíritu que subyace en torno a los premios en la Ley General de Subvenciones de 2003, da buena cuenta el Consejo de Estado, en su Dictamen 1756/2003, de 26 de junio de 2003, sobre el Anteproyecto de Ley General de Subvenciones. Dice comentando el artículo 4 del Anteproyecto de Ley (dedicado a las exclusiones del ámbito de aplicación de la misma), que: «Entre estos casos,

⁴⁵ En este caso la carga modal es la que se contiene en el apartado b). En este sentido GIMENO FELIÚ, J. M. (1995): «Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)», *Revista de Administración Pública*, núm. 137, pág. 176, dice que: «Un dato que conviene ser suficientemente destacado es que el beneficiario de una ayuda o subvención debe obligatoriamente destinarlo al cumplimiento de la finalidad querida por la Administración mediante su otorgamiento».

los contemplados en las letras a) a h) no constituyen verdaderas subvenciones, sino supuestos que en ningún caso estarían incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley por no tratarse de subvenciones en el sentido que el artículo 2 del Anteproyecto las define... (continúa diciendo)... *Si son verdaderas exclusiones* (en la medida en que son supuestos que podrían eventualmente calificarse de subvenciones en el sentido del art. 2, pero que no quedan sujetas a la nueva Ley por disponer de una normativa específica) los supuestos contemplados en las letras i) a l) del artículo 4: premios *que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario* (i), subvenciones previstas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y en la Ley Orgánica de Financiación de partidos políticos (j y k), y subvenciones de los grupos parlamentarios». El resultado de estas observaciones realizadas por el Consejo de Estado se materializó en la Ley General de Subvenciones, pasando los supuestos que el Consejo no considera exclusiones, por no ser subvenciones al artículo 2.4 de la Ley, que dice que los casos citados no tienen carácter de subvenciones; y recogiendo exclusivamente en el artículo 4 las exclusiones que recomienda el Consejo de Estado, al entender que se trata de auténticas subvenciones que por motivos diversos no se encuentran incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley.

Por lo que aquí interesa, de todo lo anterior, se infiere que el Consejo de Estado considera que los premios sí que son subvenciones, por encajar dentro de la definición que de subvención establece la Ley, si bien los que se reciban sin la previa solicitud del beneficiario no se encuentran sometidos a la Ley General de Subvenciones.

De lo hasta ahora dicho se colige que si bien la doctrina española ha tenido sus dudas en torno a la calificación jurídica de los premios como subvenciones, el legislador no ha tenido esas dudas y ha optado invariablemente por considerar a los premios como subvenciones. Tesis que avala el propio Consejo de Estado, tal y como se ha podido ver.

La paz conceptual apuntada anteriormente se turba, al citar la enigmática disposición adicional décima de la Ley General de Subvenciones, que dice que:

«Disposición adicional décima. Premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza.

Reglamentariamente se establecerá el régimen jurídico especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta Ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable.»

De la simple lectura de la anterior disposición, parece claro que el legislador considera que los premios no son subvenciones, así luce del inciso «salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones». Pero podría ser que los premios sean subvenciones cualificadas, esto es, subvenciones a las que el legislador les da un nombre determinado, si bien reciben el mismo tratamiento jurídico que la subvención, como el caso de las ayudas en especie⁴⁶.

⁴⁶ Las ayudas en especie aparecen recogidas en la disposición adicional cuarta de la Ley General de Subvenciones.

Avanzando en el análisis de la anterior disposición, se puede comprobar que el legislador no se preocupa de definir qué debe entenderse por premio a los efectos de lo establecido en la Ley General de Subvenciones, dejando en manos del oportuno desarrollo reglamentario esta cuestión.

Para dilucidar las cuestiones planteadas se debe proceder a una delimitación conceptual y finalista de los premios y de las subvenciones, con el objeto de comprender su posición.

En primer lugar, vamos a acudir al concepto de subvención, que nos lo muestra el artículo 2 de la Ley General de Subvenciones, que dice que:

«Artículo 2. Concepto de subvención.

1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado 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.

2. No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, así como entre la Administración y los organismos y otros entes públicos dependientes de estas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora.

3. Tampoco estarán comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias que en concepto de cuotas, tanto ordinarias como extraordinarias, realicen las entidades que integran la Administración local a favor de las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

4. No tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:

a) Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.

c) También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones

asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.

d) Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio.

e) Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.

f) Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial.

g) Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social.

h) El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración Pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito.»

De la definición reproducida, puesta en relación con la evolución histórica del concepto, ya analizada, se advierte una cierta inconsistencia dogmática del concepto de subvención, que pivota entre una noción amplia y otra restringida. Ese fluctuar del concepto ha permitido que, en función de la normativa de que se trate, fuera posible que la vis atractiva de las subvenciones amparara en algún momento a los premios. Hay que resaltar que, finalmente, el legislador español ha optado por una definición restringida del concepto de subvención, tal y como luce en el artículo 2 de la Ley General de Subvenciones. Definición que, en mi opinión, excluye a los premios.

3. ASPECTOS DIFERENCIALES DE LOS PREMIOS Y DE LAS SUBVENCIONES. ANÁLISIS DE LA POSIBLE AUTONOMÍA CONCEPTUAL DE LOS PREMIOS

A) El control del fin como elemento diferenciador de los premios y de las subvenciones. La causa del premio y de la subvención

Nota introductoria. La finalidad de las figuras jurídicas

La búsqueda de la finalidad de las normas constituye el objeto esencial de la interpretación jurídica⁴⁷. En esa línea, se podría defender que las figuras jurídicas que crean las normas (premio/ subvención) nacen con una finalidad determinada, lo que implica que por medio de las mismas se pretende satisfacer determinadas necesidades, siendo esas necesidades determinantes de su naturaleza jurídica. Siguiendo la *teoría de la razón suficiente* nada acontece en el mundo por

⁴⁷ El artículo 3.1 del Código civil dispone que: «Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo, en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas».

sí mismo, sin razón suficiente un movimiento de la voluntad es tan inconcebible como el movimiento de la materia⁴⁸. Por lo que hay que buscar la razón que subyace en los premios, y la que hay en las subvenciones, siendo precisamente la sustantividad de esa diferencia la que permita considerar a los premios como un *subtipo* de subvención, o como una figura autónoma.

El derecho tiene un carácter instrumental, principalmente el derecho administrativo, se trata de una herramienta cuyo diseño le corresponde a los poderes públicos y que constituye un elemento de transformación de la sociedad. Por ese motivo, las figuras jurídicas que se ponen en manos de los poderes públicos tienen una finalidad determinada, presentan unas características propias que las diferencian de las demás.

En contra de la doctrina del Consejo de Estado y de lo que parece ser la corriente doctrinal mayoritaria en torno a los premios (ya vistas), en este trabajo se aboga por considerar a los premios (principalmente los que tienen dotación económica) como unos instrumentos de fomento autónomos e independientes de las subvenciones. Ahora me esforzaré por explicar con detalle los argumentos jurídicos que me conducen a una conclusión tan apartada de la corriente mayoritaria.

Sobre la finalidad de los premios y de las subvenciones

Mediante la subvención la Administración concede una cantidad de dinero al particular para que realice una actividad que reviste interés público o social. La subvención constituye el ejemplo paradigmático de las técnicas de fomento de contenido económico, en este sentido MARTÍN RETORTILLO, S. nos dice que: «...Medidas de fomento de carácter económico entre las que, a su vez, acostumbran a distinguirse las de significados positivo, que suponen la percepción directa de una prestación que se recibe —el ejemplo más propio es la subvención—...⁴⁹».

Por otro lado, a la anterior definición de subvención no se puede contraponer una definición legal de premio, sino que debemos encontrar apoyo para realizarla en los diccionarios y en la doctrina. Así el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, en su acepción primera define al premio como: «Recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio». ALBI define los premios como: «galardón, recompensa o remuneración de méritos o servicios⁵⁰».

Los premios constituyen una técnica que puede encuadrarse dentro de las honoríficas o psicológicas, pudiendo tener con carácter accesorio un contenido económico (en cuyo caso también constituye una técnica de fomento económica). No obstante, la nota definitoria esencial del premio es su carácter honorífico, ya que por medio del mismo se busca el reconocimiento social del premiado, su distinción con respecto al resto de los ciudadanos, cuando al premio se le dota de publi-

⁴⁸ VON IHERING, R. (1886): *El fin en el derecho*. Traducción realizada por Diego ABAD DE SANTILLÁN, Comares (2000). págs. 3-4.

⁴⁹ MARTÍN RETORTILLO, S.: *Las técnicas de fomento...*, *op. cit.*, pág. 442.

⁵⁰ ALBI: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1960, pág. 446.

cidad se está acentuando su carácter de reconocimiento (abundando esta publicidad en el carácter psicológico de la medida), y cuando se le da una dotación económica se le está utilizando como técnica de fomento económica. Pero, independientemente de lo anterior, el premio tiene por objeto el enaltecimiento del premiado, pudiendo llevar aparejado con carácter accesorio medidas de difusión y dotación económica, teniendo, en todo caso, esta medidas carácter accesorio y no principal.

Por lo tanto, la finalidad o razón que se persigue por medio del premio es el enaltecimiento social del premiado, pudiendo llevar aparejado otros elementos accesorios, como la dotación económica. Mediante la subvención se pretende apoyar económicamente determinados comportamientos que revisten interés público, siendo esta su razón esencial.

Los premios y las subvenciones nacen con finalidades distintas y diferenciadas. La subvención constituye una técnica de fomento económica que tiene por objeto promocionar fines que revisten interés público, proporcionando al efecto un apoyo económico. Por otro lado, el premio es un instrumento de fomento de carácter honorífico que lo que pretende es el enaltecimiento social del premiado, pudiendo contener con carácter accesorio una dotación económica.

Por lo tanto, desde un punto de vista finalista, la principal diferencia entre las dos figuras es que el premio es prima facie una técnica de fomento honorífica, y la subvención es una técnica económica. Así que cuando la Administración desea destacar determinados comportamientos de los ciudadanos acude a los premios; y cuando lo que quiere es fomentar actividades que revisten interés público, pero sin enaltecer al fomentado, acude a las subvenciones.

Se puede concluir que nos encontramos ante dos técnicas de fomento diferenciadas, que sirven a finalidades distintas. No obstante, es necesario avanzar en la exposición para ver más claramente sus aspectos diferenciales.

B) Diferencias normativas entre los premios y las subvenciones

La segunda nota diferenciadora proviene de la propia definición legal de subvención, contenida en el artículo 2.1 de la Ley General de Subvenciones, que se reproduce nuevamente por su interés, dice que:

«1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado 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.»

El concepto de subvención que contiene la Ley General de Subvenciones tiene un doble efecto, uno inclusivo, que incluye dentro del concepto a toda actividad de la Administración que reúna los requisitos indicados para ser considerada subvención; y otro exclusivo, que excluye del concepto de subvención toda actividad de la Administración que no reúna los requisitos legales para ser considerada subvención.

Despiezando el concepto de subvención, encontramos los siguientes elementos:

Un elemento económico, consistente en que la subvención implica una disposición dineraria. Resulta evidente que no existe ese desplazamiento patrimonial en los premios que no tienen dotación económica, produciendo esta ausencia de dotación que no puedan ser calificados como subvención⁵¹.

El siguiente elemento definitorio de la subvención, es que la entrega de los fondos públicos se realice sin una contraprestación directa del beneficiario. Esta ausencia de contraprestación directa se da en los premios.

El tercer elemento que caracteriza a la subvención, es la carga modal que la misma implica, en este sentido el artículo 2.1 b) *in fine* de la Ley General de Subvenciones, dice que: «...cumplir con las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido». Sobre el modo en los actos administrativos, VELASCO CABALLERO, F. dice que: «El modo es una obligación de hacer, no hacer o soportar, integrada en un acto administrativo favorable, que complementa la situación jurídica básica definida por el acto administrativo⁵²». En el caso de los premios, por el acto de liberalidad de la Administración no se impone ninguna carga al premiado. Por lo que la principal diferencia entre un premio con dotación económica y una subvención es precisamente que en los premios no se introduce en la relación jurídica típica una carga modal. De esa forma, el que recibe el premio, lo recibe sin más, por el simple hecho de reunir los méritos adecuados para percibirlo, sin que se le imponga con el acto de concesión una carga modal⁵³. Entiendo que si bien, desde el punto de vista finalista, la principal diferencia entre los premios y las subvenciones, era que por medio del premio se pretende el reconocimiento del premiado; y que mediante el uso de la subvención se busca la promoción económica de determinados comportamientos que revisten interés público. Desde el punto de vista normativo, la principal diferencia entre los premios y las subvenciones es que en la subvención se impone una carga modal, que es desconocida en los premios. De lo ante-

⁵¹ Manifestación del carácter excluyente del concepto de subvención.

⁵² VELASCO CABALLERO, F.: *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, pág. 115.

⁵³ VILLAR PALASÍ, J. L.: *Las técnicas administrativas...*, *op. cit.*, pág. 91, dice que: «El condicionamiento de la subvención implica la necesidad de destinar los fondos al fin al que fue comprometida».

rior se derivan importantes consecuencias prácticas, siendo la principal que no es necesario justificar el uso de las cantidades recibidas en concepto de premio.

Finalmente, la Ley General de Subvenciones establece como requisito para que pueda haber subvención, que las actividades que se fomenten por medio de la misma sean de utilidad pública. Este elemento definitorio de la subvención, lo comparte con los premios⁵⁴.

De toda la argumentación desplegada se concluye que, desde el punto de vista normativo, y debido a la noción restringida que de la subvención ha adoptado la Ley General de Subvenciones, y a lo excluyente del concepto, los premios con dotación económica no son subvenciones.

C) Caracterización doctrinal de los premios

Ya he apuntado anteriormente que nuestra mejor doctrina (NIEVES BORREGO, J.) ha mantenido la diferencia entre los premios y las subvenciones. La anterior distinción se ha fundamentado sobre la base de una serie de razonamientos, que por su interés incorporo a este trabajo, revisándolos a la luz de la normativa actual.

La primera diferencia que advierte el autor entre el premio y la subvención, es que el premio se refiere siempre a un acto anterior a su otorgamiento y se concede siempre y precisamente por la realización del mismo; en cambio, la subvención se otorga, en todo caso, no en contemplación de un acto pasado, sino futuro, es decir, con una finalidad de inversión posterior⁵⁵. Esta primera nota diferenciadora se ha visto desplazada en la actualidad por el artículo 2.1 b) de la Ley General de Subvenciones, que permite que se subvencionen proyectos, o comportamientos «ya realizados».

La segunda diferencia, es que la razón del otorgamiento del premio se encuentra en un mérito contraído con anterioridad o en la recompensa de un servicio igualmente ya prestado; mientras que la subvención no responde, en ningún caso, a circunstancia *ex ante* alguna de este tipo⁵⁶. Esta diferencia se ha visto desmontada parcialmente por la Ley, ya que tal y como se ha visto se permite subvencionar actividades ya realizadas. No obstante, sí que continúa vigente el hecho de que el premio se concede en concepto de recompensa a un servicio, no así la subvención, que en ningún caso tiene ese carácter de recompensa.

En tercer lugar, dice el autor que en el premio aparece siempre, siquiera sea con levedad, la idea específica de compensación; y, en cambio, la subvención es, en todo caso, una entrega gra-

⁵⁴ Esta idea que se acaba de expresar, es a su vez compartida por NIEVES BORREGO, J. N.: *Estudio Sistemático y consideración... op. cit.*, pág. 83, cuando dice, hablando de los premios: «La finalidad perseguida coincide con la de la subvención, por ser una finalidad de tipo general que en cada caso se concreta y determina».

⁵⁵ NIEVES BORREGO, J.: *Estudio sistemático y consideración... op. cit.*, pág. 84.

⁵⁶ Véase nota anterior.

tuita⁵⁷. Con respecto a esta diferencia entre el premio y la subvención, cabe señalar que la idea de compensación continúa actualmente viva en el premio.

Finalmente, el autor, dice que desde el punto de vista estrictamente jurídico, la subvención es una donación modal de derecho administrativo; mientras que el premio o se ha prometido a una generalidad o colectividad de personas, en cuyo caso es un contrato de promesa al público, o viene prometido a personas determinadas, y en cuyo caso es un verdadero contrato *do ut facias*⁵⁸. Ha sido habitual por parte de los autores a lo largo de la historia buscar la complicidad de las figuras civiles para explicar la regulación proveniente del derecho administrativo⁵⁹. Pero nos encontramos ante una disciplina que presenta autonomía y sustantividad propias, lo que hace que tenga sus propias figuras para configurar las relaciones jurídicas, todo lo anterior hace que la subvención sea considerada como un acto administrativo favorable con una carga modal, y el premio como un acto favorable en el que no se inserta ese modo. Por lo que esta última nota diferencial también ha quedado desfasada por el propio devenir de los tiempos⁶⁰.

D) Consideraciones finales en torno a la naturaleza jurídica de los premios

A modo de reflexión final del presente apartado cabe concluir que los premios, con y sin dotación económica, no pueden ser calificados como subvenciones al amparo de la legislación vigente. La exclusión de esta calificación responde a una interpretación finalista de las dos herramientas (premio/subvención), y a que en los premios no se incluye una carga modal, unido a que en los premios sin dotación económica, al no existir esta, se advierte la ausencia de otro requisito necesario para que exista una subvención.

V. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PREMIOS CONCEDIDOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. NOTA INTRODUCTORIA

Una vez llegada a la conclusión de que los premios no son subvenciones, la siguiente pregunta es ¿cuál es su régimen jurídico? Resulta indudable, que en un Estado democrático la Ad-

⁵⁷ NIEVES BORREGO, J.: *Estudio sistemático y consideración... op. cit.*, pág. 84.

⁵⁸ Véase nota anterior.

⁵⁹ En este sentido puede consultarse a MARTÍN RETORTILLO, S. (1960): *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y sus instituciones*; y más recientemente a RIVERO ORTEGA, R. (1998): *Administraciones Públicas y Derecho Privado*, Marcial Pons.

⁶⁰ Para explicar los cambios vividos en el derecho público es capital la obra de DUGUIT, L.: *Las transformaciones del derecho público y privado*, editorial Comares, colección crítica del derecho, sección arte del derecho, dirección MONEREO PÉREZ, J. L., edición a cargo MONEREO PÉREZ, J. L. y CALVO GONZÁLEZ, J.

ministración no puede actuar arbitrariamente, repartiendo honores y distinciones sin someterse al derecho⁶¹ y sin seguir un procedimiento administrativo⁶².

La duda en torno al régimen jurídico aplicable a la concesión de los premios, la despeja la Ley General de Subvenciones en su disposición adicional décima que dice que:

«Reglamentariamente se establecerá el régimen jurídico especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta Ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable.»

Ante la falta de reglamento de desarrollo, el régimen jurídico de los premios habrá que buscarlo en la Ley General de Subvenciones, y en la LRJ-PAC.

En virtud a lo anterior, el ámbito subjetivo de aplicación del régimen jurídico de la relación premial es el mismo que el de las subvenciones, así se deduce de lo establecido en la disposición adicional décima. Por lo tanto, se debe acudir al artículo 3 de la Ley General de Subvenciones, que dice que:

«Artículo 3. Ámbito de aplicación subjetivo.

Las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas se ajustarán a las prescripciones de esta Ley.

1. Se entiende por Administraciones públicas a los efectos de esta Ley:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las entidades que integran la Administración local.
- c) La Administración de las comunidades autónomas.

2. Deberán asimismo ajustarse a esta Ley las subvenciones otorgadas por los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas.

Serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta Ley y los de información a que se hace referencia en el artículo 20 al resto de las entregas dinerarias sin contraprestación, que realicen los entes del párrafo anterior que se rijan por derecho privado. En todo caso, las aportaciones gratuitas habrán de tener relación directa con el objeto de la actividad contenido en la norma de creación o en sus estatutos.

⁶¹ En el caso de la Administración española el artículo 103.1 de la Constitución la obliga a someterse a la Ley y al derecho.

⁶² Es el propio artículo 105 c) de la Constitución el que obliga a establecer un procedimiento administrativo para la producción de actos administrativos.

3. Los preceptos de esta Ley serán de aplicación a la actividad subvencional de las Administraciones de las comunidades autónomas, así como a los organismos públicos y las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera.

4. Será igualmente aplicable esta Ley a las siguientes subvenciones:

a) Las establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones Públicas.

b) Aquellas en cuya tramitación intervengan órganos de la Administración General del Estado o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquella, conjuntamente con otras Administraciones, en cuanto a las fases del procedimiento que corresponda gestionar a dichos órganos.»

Desde un punto de vista sistemático, el análisis de este régimen lo abordaré en tres apartados, diferenciando entre los sujetos de la relación premial, los aspectos procesales de su régimen jurídico; y los aspectos sustantivos.

2. SUJETOS DE LA RELACIÓN PREMIAL

Las características que presenta la relación jurídica premial hacen que para la determinación de los sujetos que forman parte de la misma, no podamos acudir de plano a la Ley General de Subvenciones. En particular, los sujetos que en ella aparecen deben ver matizada su intervención en la relación premial.

En primer lugar, encontramos al órgano convocante y al órgano concedente. La determinación de estos órganos corresponderá a cada Administración Pública, en el uso de sus potestades de autoorganización. No obstante lo anterior, considero que ante la ausencia de previsión específica jugaría supletoriamente el artículo 10 de la Ley General de Subvenciones dedicado a los órganos competentes para la concesión de las subvenciones, que dice que:

«Artículo 10. Órganos competentes para la concesión de subvenciones.

1. Los ministros y los secretarios de Estado en la Administración General del Estado y los presidentes o directores de los organismos públicos y demás entidades que tengan que ajustar su actividad al derecho público son los órganos competentes para conceder subvenciones, en sus respectivos ámbitos, previa consignación presupuestaria para este fin.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, para autorizar la concesión de subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros será necesario acuerdo del Consejo de Ministros o, en el caso de que así lo establezca la normativa reguladora de la subvención, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La autorización a que se refiere el párrafo anterior no implicará la aprobación del gasto, que, en todo caso, corresponderá al órgano competente para la concesión de la subvención.

3. Las facultades para conceder subvenciones, a que se refiere este artículo, podrán ser objeto de desconcentración mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros.

4. La competencia para conceder subvenciones en las corporaciones locales corresponde a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local.»

Creo que el órgano que tiene la competencia para conceder un premio la tiene también para convocarlo.

En este apartado me gustaría hacer referencia a la posibilidad de que se produzca la intervención de un jurado, que o bien puede encargarse de elevar una propuesta al órgano concedente, o bien el propio órgano concedente puede delegar en el jurado la resolución de los premios, en base al artículo 13 de la LRJ-PAC. En este caso, el jurado se regirá por las reglas que para el funcionamiento de los órganos colegiados establece el Capítulo II del Título II de la LRJ-PAC.

Los siguientes sujetos que intervienen en la relación son los interesados, convirtiéndose alguno de ellos en premiado, tras el fallo del premio.

Interesados son todas las personas que pueden optar a la concesión del premio, como dice SERRANO TOLEDO, el interés legítimo se caracteriza por suponer una singularización del ciudadano respecto de la situación general de sujeción ordinaria a los deberes y a las consecuencias que resultan del ordenamiento jurídico-administrativo⁶³.

El premiado nada tiene que ver con el beneficiario de las subvenciones (art. 11 de la Ley General de Subvenciones), el motivo de esta falta de homologación es que la persona que recibe un premio no asume una carga modal con el acto de concesión del mismo, en este caso la especial naturaleza de la subvención la hace inaplicable⁶⁴. La consecuencia inmediata de lo anterior es que el premiado no debe cumplir con los requisitos para ser beneficiario que establece el artículo 13 de la Ley General de Subvenciones.

3. ASPECTOS PROCESALES DE LA RELACIÓN PREMIAL

Me preocupa especialmente lo relativo al procedimiento de concesión de los premios, en este sentido, entiendo que un premio, con o sin contenido económico, implica un enaltecimiento

⁶³ SERRANO TOLEDO (1993): *Estudios y comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Coedición Ministerio de Justicia. Boletín Oficial del Estado, pág. 120.

⁶⁴ Así recordar que la disposición adicional décima de la Ley sometía al reglamento de premios a la misma, salvo en aquellos casos en los que por la especial naturaleza de las subvenciones no resulten aplicables.

to social del que lo recibe, a lo que hay que añadir que unido a ese enaltecimiento puede que el premiado reciba una serie de reconocimientos asociados o indirectos, como mejora de su sueldo, promoción en el trabajo, cambio de trabajo a uno mejor, etc.

Por todo lo anterior, considero que es necesario que cuando se concede un premio se suscite concurrencia, esto es, que se conceda en régimen de concurrencia competitiva, siendo plenamente aplicable a este caso el artículo 22 de la Ley General de Subvenciones, que considera el procedimiento de concurrencia competitiva el modo ordinario de concesión de las subvenciones (en este caso de los premios)⁶⁵.

No obstante lo anterior, también es posible que algunos premios se concedan de una manera directa, hecho este que no puede dejarse a la libre voluntad de la Administración, resultando de aplicación lo establecido en el artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones, que dice que:

«2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

- a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.
- b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.
- c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.»

En este caso se hace necesario realizar una distinción entre los premios sin contenido económico [a los cuales les resultará de aplicación exclusivamente el supuesto que establece la letra c) del artículo anterior, debido a que las otras dos llevan implícito necesariamente la existencia de una dotación económica]; y los premios que tienen dotación económica, a estos les resulta de aplicación las tres causas enumeradas.

No resulta de aplicación a los premios⁶⁶, debido a que no lo exige su especial naturaleza, lo relativo al procedimiento de justificación de las cantidades recibidas (art. 29 y ss. de la Ley General de Subvenciones). El motivo es bien simple, cuando un premiado recibe una cantidad de dinero en concepto de premio, puede hacer con ella lo que estime conveniente, ya que no hay una carga modal que le imponga destinar el dinero a una u otra finalidad. Por ese motivo no tiene la

⁶⁵ Los motivos que empujan a esta conclusión son ya conocidos, es decir, se trata de un procedimiento que no entra en contradicción con la especial naturaleza de los premios. Doctrina que se extrae de la disposición adicional décima de la Ley General de Subvenciones.

⁶⁶ Naturalmente la duda surge en el caso de los premios que tienen dotación económica.

Administración que controlar el destino de los fondos librados, que se integran dentro del premio como parte del reconocimiento que el mismo representa.

En cuanto a los aspectos relativos a la gestión presupuestaria, el artículo 34 de la Ley General de Subvenciones regula un procedimiento específico para la gestión presupuestaria de las subvenciones, adaptado pues a sus particularidades, a modo de ejemplo se reproduce y comenta el artículo 34.3, párrafo primero, de la Ley que dice que:

«3. El pago de subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.»

La anterior previsión es una consecuencia lógica del sometimiento de la subvención a una carga modal, circunstancia que como sabemos no tiene lugar en los premios. Se puede decir, por lo tanto, que la especial naturaleza de los premios⁶⁷ exige que se siga un procedimiento de gestión del gasto distinto al contenido en la Ley General de Subvenciones. El procedimiento adecuado para la gestión del gasto es el contenido, con carácter general, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria⁶⁸.

Finalmente, apuntar que debido a que los premios no tienen la consideración legal de subvenciones, no es necesaria la consignación de los mismos dentro del plan estratégico de subvenciones (art. 8.1 de la Ley General de Subvenciones). Al argumento que ya ha sido apuntado, hay que añadir otro de carácter técnico consistente en que los premios no son susceptibles de un tratamiento sistemático junto con las subvenciones, ya que se trata de dos instrumentos de fomento distintos, cuya utilización responde a distintas finalidades⁶⁹.

4. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA RELACIÓN PREMIAL

Dentro de los aspectos sustantivos de los premios me interesa especialmente lo relativo a los principios generales inspiradores de los mismos, lo que me conduce al comentario del artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones. Pero antes, siquiera brevemente, me gustaría destacar el valor que tienen los principios generales del derecho dentro de nuestro sistema de fuentes y el mayor vigor que adquieren en el caso de que nos encontremos ante una regulación tan parca como la de los premios.

⁶⁷ Nuevamente se invoca la cláusula décima de la Ley General de Subvenciones.

⁶⁸ Por lo que respecta al régimen jurídico aplicable a la gestión presupuestaria de las subvenciones, resulta conveniente consultar el libro de PASCUAL GARCÍA, J. (2009): *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, 4.ª edición, edita Boletín Oficial del Estado, págs. 547 y ss.

⁶⁹ Los premios constituyen una técnica de fomento honorífica, mientras que las subvenciones son una técnica de fomento económica.

En una sociedad cambiante como la actual, en la que el sector público tiene que hacer frente cada vez a más constantes y complejas intervenciones, resulta de una ingenuidad imperdonable pensar que todos los problemas jurídicos que se plantean se van a encontrar consignados en la Ley que regule una determinada materia⁷⁰. La técnica de los principios generales del derecho es significativamente más importante en el caso de los premios, debido a que en este caso será especialmente relevante su carácter supletorio⁷¹, motivado ese rasgo fundamentalmente por la parquedad regulatoria con la que se han configurado⁷²; que se unirá a su carácter informador⁷³.

Queda por reproducir el artículo 3.2 de la Ley General de Subvenciones que contiene los principios generales aplicables a las subvenciones (habrá que determinar si se pueden extender a la concesión de los premios). El anterior precepto tiene el siguiente tenor literal:

«3. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta Ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.»

Con respecto a la lista de principios consignados en la letra a), creo que los mismos resultan de aplicación plena a los premios debido a que no chocan con su naturaleza institucional. Es más, como se viene manteniendo, en un Estado social y democrático de derecho como el que diseña la Constitución de 1978, es esencial que cualquier tipo de reconocimiento que otorgue la Administración se haga respetando los principios indicados en esa letra⁷⁴.

⁷⁰ VILLAR PALASÍ, J. L. (1974): *Apuntes de derecho administrativo, Parte general*, Tomo I, UNED, pág. 560, dice que: «Reconducir el ordenamiento a las Leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los "principios y a la normatividad inmanente" de la naturaleza de las instituciones».

⁷¹ El artículo 1.4 del Código civil dice que: «Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de Ley o costumbre...».

⁷² Muestra de esa parquedad es que el legislador ni siquiera se ha molestado en dar una definición legal de los premios. Por lo que los esfuerzos interpretativos en la materia deben comenzar definiendo qué debe entenderse por premio.

⁷³ Artículo 1.4 *in fine* del Código civil dice que: «..., sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico». En cuanto al valor esencial de los principios generales del derecho el Tribunal Supremo, quien refiriéndose a los mismos dice que: «los principios generales del derecho, esencia del Ordenamiento jurídico, son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios informen las normas –art. 1.4 del Código civil– y que la Administración esté sometida no solo a la Ley sino también al derecho –art. 103 de la Constitución–. Y es claro que si esos principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios». La Sentencia citada es la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1992, cuya cita he obtenido del trabajo de RODRÍGUEZ Y ARANA MUÑOZ, J.: «Los principios generales del derecho administrativo en la jurisprudencia española», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 70, pág.40.

⁷⁴ Recuérdesse que a lo largo de este trabajo se viene defendiendo que el premio directamente implica un enaltecimiento social, e indirectamente puede otorgar al premiado otras ventajas.

Con respecto al principio recogido en la letra b), entiendo que debido a la especial naturaleza de los premios no les es aplicable. En concreto, se trata del principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante. Indudablemente, este principio afecta a los beneficiarios de las subvenciones, a los que como bien sabemos se les impone una carga o modo. Este principio les exige eficacia en el cumplimiento de esa carga. Este no es el caso de los premiados, que simplemente reciben el premio, sin que el mismo se vea sometido a ninguna carga.

Finalmente, la letra c) recoge el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Este principio afectaría a los premios que estuvieran dotados de un contenido económico.

5. SOBRE LA POSIBILIDAD DE REVOCACIÓN DE LOS PREMIOS. EN PARTICULAR EL REINTEGRO DE LAS CANTIDADES RECIBIDAS EN CONCEPTO DE PREMIO

Se plantea ahora el problema de la revocación de los premios, en este sentido deben realizarse dos precisiones importantes, la primera, es que el acto de concesión de un premio es un acto administrativo favorable; y la segunda, es que en el caso de los premios con dotación económica se plantea la posibilidad de acudir al procedimiento de reintegro para detraer los fondos percibidos indebidamente.

Con respecto a la posibilidad de hacer uso del procedimiento de reintegro para los premios con dotación económica, el razonamiento debe comenzarse analizando los rasgos del procedimiento de reintegro, en este sentido cabe decir que se trata de un procedimiento excepcional⁷⁵, que concede a la Administración una posición privilegiada⁷⁶, e implica un castigo para el particular que se ve sometido al procedimiento de reintegro⁷⁷. Los rasgos que presenta el procedimiento de reintegro, principalmente su carácter privilegiado y la carga económica que supone para el que se ve inmerso en el mismo, me conducen a calificarlo como un procedimiento más gravoso que el común. Esa calificación hace que para que el mismo pudiera extenderse a la concesión de premios con dotación económica, que no son subvenciones, debería ser el legislador el que expresamente expandiera ese régimen a los premios. En ningún caso sería admisible en derecho, que el eventual reglamento de premios expandiera ese régimen a los mismos, ya que el mismo carece de jerarquía normativa para obrar esa expansión.

⁷⁵ La excepcionalidad del procedimiento de reintegro se advierte en el artículo 36.5 de la Ley General de Subvenciones, que dice que: «5. No procederá la revisión de oficio del acto de concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro contempladas en el artículo siguiente». El procedimiento de reintegro, evita a la Administración acudir a los procedimientos de revisión de oficio, por ese motivo las causas de reintegro deben ser objeto de una interpretación estricta.

⁷⁶ En este sentido el artículo 38.1 de la Ley General de Subvenciones dice que las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingreso de derecho público. Lo anterior permite a la Administración utilizar procedimientos de cobro más expeditivos.

⁷⁷ El castigo viene determinado por los intereses de demora que se exigen en el procedimiento de reintegro, que es el interés legal incrementado en un 25% (véase art. 38.2 de la Ley General de Subvenciones).

Admitida la imposibilidad de hacer uso del procedimiento en materia de premios, la única opción de revocarlos (tanto los de contenido económico, como los que no lo tienen), es acudir a los mecanismos que ofrece la LRJ-PAC.

Por todo lo anterior, y con el objeto de evitar los gravosos procedimientos de revisión de oficio, sería aconsejable que los órganos convocantes de los premios incluyeran al regularlos una «reserva de revocación» que consiste en una previsión o posibilidad de una futura revocación del acto en que se inserta⁷⁸.

6. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE PREMIOS

Finalmente, queda por plantear la posibilidad de hacer uso del régimen de infracciones y sanciones que contiene la Ley General de Subvenciones para los premios con dotación económica. La respuesta a la aplicación de ese régimen debe ser negativa, ya que lo impide el principio de tipicidad, reconocido en el artículo 129 de la LRJ-PAC. En este sentido, GARBERÍ LLOBREGAT nos dice que: «... tipicidad y legalidad no son principios similares ni se identifican el uno con el otro, puesto que el enunciado en último lugar, en realidad, viene a ser un modo especial de realización del citado en primer término... Así, pues, mientras el principio de legalidad se observa mediante la previsión de las infracciones y sanciones en la Ley, la exigencia de tipicidad quedará cumplimentada a través de la precisa definición de la conducta que la Ley considere constitutiva de la infracción, y la igualmente precisa definición de la sanción que pueda imponerse⁷⁹».

VI. CONCLUSIONES

Ha sido la intención de este trabajo profundizar en el análisis del régimen jurídico de una técnica de fomento, que aun teniendo una importancia significativa, tiene una regulación parca⁸⁰ y con graves defectos técnico-jurídicos⁸¹.

También he pretendido encuadrar a los premios dentro del contexto histórico en el que se mueven las Administraciones Públicas actualmente, marcado por la movilidad, la contención del

⁷⁸ VELASCO CABALLERO, F.: *Las cláusulas accesorias...*, *op. cit.*, págs. 154 y ss.

⁷⁹ La cita la he encontrado en la obra colectiva, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Thomson-Civitas, 3.ª edición. (2009). La parte de la obra colectiva citada ha sido la elaborada por GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.

⁸⁰ Apenas dos o tres referencias se encuentra a los premios de la Ley General de Subvenciones.

⁸¹ Es grave que el legislador introduzca una figura en el ordenamiento jurídico como es la de los premios, sin molestarse en definir qué debe entenderse por premio.

gasto y el rediseño del modelo productivo del país. Me gustaría resaltar que en este rediseño del modelo productivo los premios pueden jugar un papel importante, ya que son una herramienta adecuada para el fomento del estudio, la investigación, la creatividad o la competitividad. Los premios constituyen un recurso del que dispone el sector público y que todavía no ha sido explotado, haciendo uso de todas las posibilidades que ofrece. Probablemente, la infrutilización de los premios se ha visto incentivada por el propio legislador al establecer una regulación de mínimos de los mismos, sin preocuparse en definirlos, marcando de una manera clara sus contornos legales.

Como se ha visto, los premios se encuadran esencialmente dentro de las técnicas de fomento de carácter honorífico, pudiendo llevar accesoriamente dotación económica y publicidad. Pero lo esencial en el premio es el enaltecimiento social que el mismo representa.

Se manejan en el trabajo dos tipos de premios a conceder por las Administraciones Públicas, que son los premios con dotación económica y sin dotación económica, llegándose a la conclusión en ambos casos que no pueden ser calificados jurídicamente como subvenciones a los efectos de lo previsto en la Ley General de Subvenciones. Quedan fuera del trabajo por tener una regulación adecuada otro tipo de premios que se establecen específicamente en el ordenamiento jurídico, como son el premio de afección que recoge la Ley de Expropiación Forzosa⁸², y el premio por denuncia que se recoge en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas⁸³.

A raíz de todo el razonamiento hecho, he tratado de extraer un régimen jurídico básico aplicable a los premios concedidos por las Administraciones Públicas, analizando la problemática que presentan, cuestiones como el procedimiento para establecerlos, la gestión presupuestaria, etc.

Finalmente, señalar que se echa de menos en la presentación que de los premios hace la Ley General de Subvenciones una definición legal de los mismos. La comentada definición añadiría una mayor certidumbre a la figura, lo que en definitiva redundaría en una mayor seguridad jurídica.

Bibliografía

ALBI [1960]: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid.

BAENA ALCÁZAR, M. [1967]: «Sobre el concepto de fomento», *Revista de Administración Pública*, núm. 54.

BARBA SÁNCHEZ, R. [2011]: «El régimen jurídico de los premios», en la obra colectiva coordinada por GARCÉS SANAGUSTÍN, M. y PALOMAR OLMEDA, A.: *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*. Aranzadi.

DUGUIT, L. [1914]: *Las transformaciones del derecho público y privado*, editorial Comares, colección crítica del derecho, sección arte del derecho, dirección MONEREO PÉREZ, J. L. edición a cargo de MONEREO PÉREZ, J. L. y CALVO GONZÁLEZ, J. (2007).

⁸² El premio de afección aparece recogido en el artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa.

⁸³ El premio por denuncia aparece recogido en el artículo 48 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

- FERNÁNDEZ FARRERES, G. [1996]: «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*, núm. 139.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. [2007]: «Sobre la formación del derecho administrativo español contemporáneo», *Revista de Administración Pública*, núm. 174.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. [2009]: *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Thomson-Cívitas, 3.ª edición (obra colectiva).
- IZU BELLO, J. M. [2009]: «El régimen jurídico de los premios concedidos por las Administraciones Públicas», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 47.
- JORDANA DE POZAS, L. [1969]: «Ensayo sobre la teoría general del fomento en el derecho administrativo», en *Estudios de Administración local general en honor a Jordana de Pozas*, I, Madrid.
- LÓPEZ-NIETO MALLO, F. [2006]: «Honores y protocolo», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, La Ley, Madrid, 3.ª edición.
- LÓPEZ RAMÓN, F. [2004]: «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 165.
- MARTÍN RETORTILLO, S. [1960]: *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y sus instituciones*.
 – [1989]: *Las técnicas de fomento en la Administración Económica*, en *Derecho Administrativo Económico*, I, La Ley.
- MONEREO PÉREZ, J. L. [2008]: *Savigny y la nostalgia de la jurisprudencia como ciencia hegemónica*, en la traducción, *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del derecho*, Savigny, Comares.
- NIEVES BORREGO, J. [1963]: «Estudio sistemático y consideración jurídico administrativa de la subvención», *Revista de Administración Pública*, núm. 42.
- PASCUAL GARCÍA, J. [2009]: *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, 4.ª edición, edita Boletín Oficial del Estado.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. [2006]: «Los principios generales del derecho administrativo en la jurisprudencia española», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 70.
- SERRANO DE TOLEDO [1993]: *Estudios y comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Coedición Ministerio de Justicia-Boletín Oficial del Estado.
- VAQUER CABALLERÍA, M. [2011]: «El criterio de eficiencia en el derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 186.
- VELASCO CABALLERO, F. [1996]: *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos.
- VON IHERING, R. [1886]: *El fin en el derecho*, traducción realizada por ABAD DE SANTILLÁN, D., Comares (2000).
- VILLAR PALASÍ, J. L. [1950]: «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 3.
 – [1954]: «Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio público», *Revista de Administración Pública*, núm. 14.
 – [1974]: *Apuntes de derecho administrativo, Parte general*, Tomo I, UNED.