

INFORME COPI00012/18 SOBRE BORRADOR DE ORDEN DE DISTINCIÓN DE EXCELENCIA PARA PROGRAMAS DE DOCTORADO.

Asunto: Disposición general. Potestad reglamentaria. Consejeros. Necesidad de que la norma revista la forma de Decreto.

Habiéndose solicitado por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería, petición de informe sobre el asunto arriba referenciado, a los efectos del dictamen preceptivo de esta Asesoría Jurídica, cúmpleme realizar las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Como cuestión previa a la evacuación por nuestra parte del correspondiente informe preceptivo en relación con la tramitación de la disposición general más arriba mencionada, habríamos de poner de manifiesto la existencia de defectos de rango en dicha disposición, que serían determinantes de que dicho análisis no pudiera efectuarse por esta Asesoría Jurídica siendo atribución propia de los servicios centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, al tratarse de un proyecto normativo que, por razón de su objeto, habría de revestir rango de Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

En cuanto al rango normativo del proyecto referenciado indicaremos como en el ámbito de la Administración General del Estado, la potestad reglamentaria que desarrolla y complementa la norma jurídica (reglamento ejecutivo) es encomendada por la Constitución al Gobierno (artículo 97), mientras que los Ministros ejercen también la potestad reglamentaria pero sólo en materias propias de su Departamento, en lo que ha venido en llamarse ámbito organizativo o doméstico y en las relaciones de sujeción especial, pudiendo distinguirse por todo ello entre los Reglamentos del Gobierno que son fruto de una potestad administrativa originaria o derivada de la Constitución, los Reglamentos de los Ministros, que si la Ley los habilita específicamente para desarrollar una norma reglamentaria son fruto de un poder derivado, y los Reglamentos domésticos u organizativos que pueden dictarse por los Ministros sin necesidad de especial habilitación por Ley previa.

La atribución o reconocimiento de la mencionada potestad reglamentaria doméstica de los Ministros se residenciaba en el artículo 14.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, TR de 26 de julio de 1957 y, en el momento actual, en el artículo 4.1 de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno y el artículo 61 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Cuanto se ha expuesto es trasladable a los ordenamientos autonómicos tal y como ha reconocido el Tribunal Supremo, así, en concreto, en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, señala la STS de 29 de diciembre de 1998 que *"el artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el artículo 17 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, atribuyen al Presidente de la Junta de Andalucía la elaboración de las normas de carácter general y al Consejo de Gobierno la aprobación de los Reglamentos de desarrollo y ejecución de las leyes (artículo 26.5 de dicha Ley autonómica)"*.



Calle Johannes Kepler, 1. Isla de la Cartuja. 41092-Sevilla
 Telf: 955 06 39 10
www.juntadeandalucia.es/economiaconocimiento

Código:	43Cve966EZYFRX6mYshhJKq00XfXci	Fecha	08/06/2018	
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/4	

Ello no excluye la potestad normativa de los Consejeros en lo que atañe a la organización de la Consejería y a las relaciones de sujeción especial, habiendo acogido normativamente con rango legal cuanto acaba de exponerse el artículo 44.2 de la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 6/2006, de 24 de octubre, conforme al cual:

“Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”.

Acerca de lo expuesto resultaría ilustrativo el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 223/2001, de 29 de Noviembre.

En nuestro caso, el borrador de Orden que se informa en la medida que vendría a regular el procedimiento para otorgar una distinción de excelencia a determinados programas de doctorado de la Universidades de Andalucía vendría a exceder del ámbito doméstico de la Consejería, y sin que quepa apreciar la existencia de una relación de sujeción especial entre la Consejería de Economía y Conocimiento y las Universidades con carácter general o abstracto, es decir por ejemplo al margen de aquella relación que pudiere entablarse en supuestos concretos por ejemplo a resultas de un convenio de colaboración o el otorgamiento de una subvención y en el ámbito estricto de desenvolvimiento de tales actos o acuerdos, por lo que sería necesaria la correspondiente habilitación legal o reglamentaria al Titular de la Consejería para regular dicha materia, habilitación cuya existencia, en principio, no se concretaría en el expediente que nos ocupa ni se habría detectado por esta Asesoría.

Sin que a estos efectos pudiera considerarse de aplicación la establecida, a favor de las personas titulares de las diferentes Consejerías, en el artículo 118.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en relación con la aprobación de bases reguladoras de subvenciones. Ello en cuanto que la distinción que nos ocupa no comportaría ninguna dotación económica por lo que podría caracterizarse, a estos efectos, como una distinción o premio honorífico.

En tal sentido transcribiremos a continuación las consideraciones incorporadas al Informe EMPI00223/11 Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de los premios a las buenas prácticas en la red Andalucía Orienta y se convoca su edición para el año 2011, evacuado por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Empleo a instancias de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo con fecha 1 de febrero de 2012, que en su día habría abordado dicha cuestión. Así siguiendo el Informe referenciado:

*“Hemos de plantearnos la **naturaleza jurídica de los premios** objeto de la orden proyectada y, consecuentemente, la suficiencia de rango de la disposición propuesta para la regulación de los mismos. Así, el artículo 4 de la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones, excluye de su ámbito de aplicación “Los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario”, condición esta última que sí se da en los premios ahora*



Calle Johannes Kepler, 1. Isla de la Cartuja. 41092-Sevilla
 Telf: 955 06 39 10
www.juntadeandalucia.es/economiaconocimiento

Código:	43Cve966EZYFRX6mYshh jKq00XfXci	Fecha	08/06/2018
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/4



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

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

Por tanto, dado que los premios previstos en la orden consistirían en prestaciones honoríficas y no económicas, no resulta de aplicación la Ley General de Subvenciones ni la normativa general en la materia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es decir, el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo y el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, criterio que parece compartir el autor del proyecto de orden remitido al no hacerse referencia a dichas normas en la misma, salvo para justificar la potestad del Consejero de Empleo para su aprobación, algo a lo que seguidamente nos referiremos."



SEGUNDA. Finalmente cabría advertir como, en el marco del correspondiente procedimiento de elaboración, si la norma que nos ocupa pasara a revestir efectivamente la forma de Decreto, el mismo estaría sometido a informe preceptivo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía y artículo 78.2 a) del Reglamento

Calle Johannes Kepler, 1. Isla de la Cartuja. 41092-Sevilla
 Telf: 955 06 39 10
www.juntadeandalucia.es/economiaconocimiento

Código:	43Cve966EZYFRX6mYshhjKq00XfXci	Fecha	08/06/2018
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/4



de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por decreto 450/2000, de 26 de diciembre) informe que habría de emitirse por los servicios centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Es todo cuanto tengo el honor de informar a V.I. salvo mejor criterio fundado en derecho.

Sevilla, a 7 de junio de 2018.
LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Fdo.: Ana María Medel Godoy



Calle Johannes Kepler, 1. Isla de la Cartuja. 41092-Sevilla
Telf: 955 06 39 10
www.juntadeandalucia.es/economiaconocimiento

Código:	43Cve966EZYFRX6mYshh jKq00XfXci	Fecha	08/06/2018
Firmado Por	ANA MARIA MEDEL GODOY		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/4

