

**INFORME AJ-CPAI 2019/127 SOBRE PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, PARA LA CONCESIÓN DE LOS PREMIOS ANDALUCÍA DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL LOCAL. (EXPT. 356/2019)**

***Asunto: Subvenciones y ayudas públicas. Bases reguladoras. Comunicación social (audiovisual). Disposición de carácter general. Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones. Norma reglamentaria. No constan los trámites de audiencia e información pública. Suficiente justificación de la omisión del trámite de información Pública.***

Habiéndose solicitado por la Ilmo. Sr. Secretario General Técnico informe preceptivo de esta Asesoría Jurídica sobre el pliego de referencia, conforme a lo previsto en el artículo 122.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que resulta de aplicación supletoria en nuestra Comunidad Autónoma, ante la falta de previsión normativa específica sobre el particular, se procede a la emisión del mismo sobre la base de los siguientes:

**ANTECEDENTES**

PRIMERO. - Resulta conveniente comenzar nuestra exposición transcribiendo la actual petición realizada:

*“A los efectos de la emisión del correspondiente informe preceptivo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 4.2 d) del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, se le remite, una vez adaptado a los informes emitidos por los distintos órganos, PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, PARA LA CONCESIÓN DE LOS PREMIOS ANDALUCÍA DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL LOCAL.*

*Junto con la propuesta de Orden, se remite la siguiente documentación que conforma el expediente administrativo:*

*01 Memoria económica y justificativa de 30 de mayo de 2019 e informe referente a la consulta previa del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).*

*02 Memoria de adecuación a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la LPAC de 23 de mayo de 2019.*

*03 Informe de igualdad de género de 23 de mayo de 2019.*

Firmado por: IZQUIERDO BARRAGAN MARIA MERCEDES	21/10/2019 15:09	PÁGINA 1 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDywQP1ahIHEYIZJuXY5UPE2Dk	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>

- 04 Test de incidencia en relación con el informe previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 27 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia en Andalucía.
- 05 Acuerdo de inicio de expediente de 11 de junio de 2019.
- 06 Texto inicial del borrador de Orden.
- 07 Informe del Servicio de Legislación, Recursos y Documentación.
- 08 Informe de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería.
- 09 Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía.
- 10 Informe de la Secretaría General para la Administración Pública.
- 11 Requerimiento de información de la Dirección General de Presupuestos y memoria económica complementaria de 30 de julio de 2019 e Informe de la Dirección General de Presupuestos.
- 12 NRI de remisión del escrito de valoración de la Dirección General de Comunicación Social en relación con los distintos informes emitidos y último texto del proyecto de Orden."

SEGUNDO. - Ha de destacarse, el carácter preceptivo del presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 4.2.d) del Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo, en relación con el artículo 78.1 y 2 a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se regulan la organización y funciones del Gabinete Jurídico y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** En los informes PRPI00094/14 y PAPI00072/18-D-r ya se señaló que la primera cuestión sobre la que debía versar el informe estriba en clarificar la naturaleza jurídica de la Orden remitida, en el sentido de determinar si la misma es una norma de carácter general o bien un acto administrativo.

Para esta labor deben aplicarse los criterios ordinamental y consuntivo, con arreglo a los cuales se afirma que mientras que un acto administrativo se caracteriza porque es un acto ordenado que se agota con su cumplimiento, la norma, por el contrario, no se agota con su cumplimiento, sino que es un instrumento ordenador que se integra en el ordenamiento jurídico con carácter normativo y de permanencia.

Estos criterios de distinción entre los actos administrativos y las normas han sido reconocidos por la jurisprudencia. Así lo establece la STS de 27 de julio de 2010 que, recogiendo la jurisprudencia sobre la materia, señala lo siguiente:

*"El criterio ordinamental para la distinción entre las actuaciones administrativas calificables como actos administrativos y las que, con independencia de su forma, deben ser tenidas como actuaciones normativas, se recoge de forma constante en la jurisprudencia; por todas, en la sentencia de la Sala*

Firmado por: IZQUIERDO BARRAGAN MARIA MERCEDES		21/10/2019 15:09	PÁGINA 2 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDywQP1ahIHEYIZJuXY5UPE2Dk	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

*Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2001 (recurso de casación núm. 2709/1997) cuando expresa:*

*<Primero.- Según el criterio diferencial entre acto y norma, acogido en nuestra jurisprudencia (así, aparte de las sentencias citadas de nuestra Sección, de 22 de enero ( RJ 1991, 329) y 5 de febrero 1991, y la asimismo citada de la Sección 4ª de 14-11-1991, las de la antigua Sala 4ª de 21-3-1986 -F. 4ª, 19-1-1987 -F. 3º- y de la Sección Segunda de esta Sala Tercera de 7-2-1991 -f. 2º.- entre otras) lo fundamental es decidir si nos hallamos ante la aplicación de una norma del ordenamiento -acto ordenado- que agota su eficacia en la propia aplicación; o si, por el contrario, se trata de un instrumento ordenador, que, como tal, se integra en el ordenamiento jurídico, completándolo, y erigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, y cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción, por encima de destinatarios individualizados y en una perspectiva temporal indefinida, como base de una pluralidad indeterminada de cumplimientos futuros->.*

*Y así, mismo, el criterio consuntivo de distinción entre acto administrativo y acto de contenido normativo es reiterado por la doctrina jurisprudencial; como por toda, se recoge en la sentencia de la propia Sala Tercera-Sección Primera, del Tribunal Supremo, de 24 de octubre de 1989 (recurso de apelación sin signatura), y se reitera en la de 7 de junio de 2001 (Recurso de casación núm. 2709/1997):*

*<Tercero: Tal razonamiento es válido para desestimar la excepción de inadmisibilidad alegada por la propia parte y por la representación de la Generalidad, porque el recurso se había interpuesto sin deducir previamente el de reposición, si bien para llegar a conclusión tal hemos de partir de consideraciones específicas atinentes a si el Decreto impugnado constituía una disposición de carácter general o un acto administrativo y, en la primera hipótesis, si era o no de las que pueden ser cumplidas sin necesidad de un previo requerimiento ya que sólo son las primera las que, según el apartado e) del art. 53 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, están exceptuadas de tal presupuesto procesal, y aquella interrogante ha de ser resuelta en el sentido de negarle el primero de dichos caracteres pues, no teniendo más finalidad que la de aprobar o denegar la segregación territorial que es objeto del expediente, carece en absoluto del contenido normativo que esencialmente condiciona a las disposiciones de referencia, por lo mismo que exclusivamente competía al órgano correspondiente fiscalizar, controlar y advenir, en suma, si, al efecto, se habían cumplido las exigencias formales y sustantivas impuestas por una normativa preexistente distinta, inalterable y de obligado cumplimiento por los creadores del Decreto, siendo oportuno explicar, con la Sentencia de esta Sala de 21 de marzo de 1986 que, para distinguir tales disposiciones de los simples actos, resoluciones o acuerdos administrativos, ni siquiera ha de estarse a la forma como la norma se adopte, sino a su contenido ( sentencia de 25 de febrero de 1980) y principalmente a las particularidades que la caracterizan y en razón de sus destinatarios ( sentencia de 11 de marzo de 1982); precisa acudir a la consuntividad y ordinamentación del precepto, en el sentido de que generalmente al acto administrativo se caracteriza porque su cumplimiento agota el acto y por el contrario, la norma, con su cumplimiento, no se agota y, por otro lado, el acto administrativo, bien tenga contenido particular o general -referido a una pluralidad indeterminada de sujetos- es un acto ordenado, y el acto norma, al estar imbuido de un carácter ordinamental, se integra en el ordenamiento ( sentencia de 26 de noviembre de 1979), característica especial esta última que, como esencialmente*

Firmado por: IZQUIERDO BARRAGAN MARIA MERCEDES	21/10/2019 15:09	PÁGINA 3 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDywQP1ahIHEYIZJuXY5UPE2DK	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>

*diferenciadora, se destaca por la sentencia de 20 de mayo de 1981, según la cual las disposiciones de carácter general tienen una finalidad normativa y se integran en el Ordenamiento jurídico, en tanto que los actos administrativos, tengan por destinatario un solo sujeto o una pluralidad de ellos, siempre persiguen una finalidad particularizada.>"*

Como se señaló en los informes citados la aplicación de ambos criterios obliga a concluir que mediante la referida Orden se establece una norma jurídica, que se integra en el ordenamiento estableciendo las bases reguladoras, en régimen de concurrencia competitiva, para la concesión de los premios Andalucía de comunicación audiovisual local.

**SEGUNDA.-** Respecto del fundamento competencial de la presente Orden, tal y como se indicó en los informes citados en la anterior consideración, y en coherencia con los mismos, se hallaría, con carácter genérico, en el art. 69 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye competencias a la Comunidad Autónoma en materia de medios de comunicación social.

En cuanto a las competencias de la Consejería de la Presidencia, serían las que señala el art. 1 del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, entre las que se encuentran las de la Portavocía del Gobierno y las de comunicación social.

Por otra parte, el marco normativo en que se inserta el proyecto está constituido fundamentalmente por la Ley General de Subvenciones (en adelante LGS), Ley 38/2003 de 17 de noviembre, y su Reglamento General aprobado en virtud del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, en ambos casos de aplicación directa o supletoria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en función del carácter básico o no de sus preceptos (Disposición Final Primera de la LGS y del Reglamento mencionado), el Título VII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía aprobado en virtud del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, las previsiones en materia de subvenciones incorporadas cada año a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 282/2010, de 4 de mayo por el que se aprueba el Reglamento que regula los procedimientos para la concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

**TERCERA.-** Al tratarse de una disposición de carácter general el procedimiento aplicable para su modificación será el mismo que para su elaboración, y por tanto, el contenido en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre de Gobierno de Andalucía, sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias. Igualmente, le serán también aplicables las disposiciones contenidas en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante LPACAP), dedicadas a "*la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*".

En este sentido, en concreto le es aplicable el artículo 129 relativo a los principios de buena regulación según el cual:

Firmado por: IZQUIERDO BARRAGAN MARIA MERCEDES		21/10/2019 15:09	PÁGINA 4 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDywQP1ahIHEYIZJuXY5UPE2Dk	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

*“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. **En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.***

*2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa **debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.***

*3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.*

*4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.*

*Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.*

*Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.*

*Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.*

*5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.*

*6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.*

Firmado por: IZQUIERDO BARRAGAN MARIA MERCEDES	21/10/2019 15:09	PÁGINA 5 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDywQP1ahIHEYIZJuXY5UPE2Dk	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>

*7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.*

Analizado el texto del borrador de Orden se aprecia que en el Preámbulo de la misma se recoge suficientemente su justificación, en concreto señala:

*« Con estos premios, la Junta de Andalucía quiere distinguir aquellos trabajos realizados desde medios de comunicación audiovisuales andaluces de carácter local que reflejen estos valores desde una perspectiva de proximidad, a la que en muchas ocasiones no alcanzan las programaciones generalistas de los grandes medios de comunicación. Entre las categorías se encuentran: informativo televisión, entretenimiento televisión, informativo radio, entretenimiento radio, información local y de proximidad en formato web, y trayectoria.*

*Tras la celebración de cinco ediciones y la entrada en vigor tanto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se hace necesario actualizar las bases reguladoras existentes a la fecha. Además, se procede a una mejora en su redacción suprimiendo reiteraciones y reordenando el articulado, y delegando la competencia para convocar en la persona titular del órgano directivo competente en materia de comunicación social, a fin de agilizar la tramitación de la misma.*

*Asimismo, las personas beneficiarias quedarán exceptuadas de la obligación de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, y que no son deudoras en período ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dado el objeto de los premios consiste en el reconocimiento de un trabajo o trayectoria y la naturaleza de las entidades participantes, como que se pretende distinguir aquellos trabajos realizados que promuevan los valores citados anteriormente. Concurren, por tanto, circunstancias de especial interés social, cultural y económico.*

*Por último, no se consideran aplicables los criterios de valoración recogidos en el artículo 15.2 del Decreto 282/2010, toda vez que esta Orden regula unos premios, que al contrario de lo que ocurre normalmente en las subvenciones, recompensan una actividad ya efectuada.*

*La presente Orden se dicta como norma reguladora de las bases de concesión de los citados Premios, sin que se encuentren excluidas de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ya que conforme a su artículo 4.a) se trata de premios concedidos previa solicitud de las personas o entidades beneficiarias. Asimismo, su Disposición adicional décima, indica que reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de la*

Firmado por: IZQUIERDO BARRAGAN MARIA MERCEDES		21/10/2019 15:09	PÁGINA 6 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDywQP1ahiHEYIZJuXY5UPE2DK	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable.

*De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta orden se dicta de acuerdo con los principios de buena regulación. Así, cumple con los principios de necesidad y eficacia, toda vez que el fin de la norma es aprobar unas nuevas bases reguladoras tras la entrada en vigor tanto de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sin que se establezca carga adicional alguna. El respeto a los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica trae consecuencia de lo anterior, procediéndose a una mejora en su redacción, suprimiendo reiteraciones y reordenando el articulado, y delegando la competencia para convocar en la persona titular del órgano directivo competente en materia de comunicación social, como responder a la aprobación de unas nuevas bases reguladoras al amparo de la normativa en materia de subvenciones. El principio de transparencia se ha respetado durante la tramitación del procedimiento al hacerse público los documentos que forman parte de su elaboración. Por lo que respecta al principio de eficiencia, se evitan cargas administrativas innecesarias, toda vez que en la propia norma se evita la presentación física de los trabajos y se posibilita la presentación telemática de las solicitudes.»*

Por lo que hace al procedimiento seguido para su elaboración, a la vista de la documentación complementaria que se ha remitido junto con el proyecto de Orden, con carácter general en el procedimiento se ha cumplimentado lo dispuesto en las citadas normas, pues de conformidad con lo previsto en el apartado e) del citado artículo 45 de la Ley del Gobierno de Andalucía y en el artículo 133.4 de la LPACAP, teniendo en cuenta el carácter organizativo del proyecto reglamentario, no se aplicará el trámite de audiencia a la ciudadanía, en sus diversas formas, como así puede apreciarse de la tramitación cumplimentada hasta el momento.

Se consideran debidamente justificadas en el expediente las razones que han permitido eludir el trámite de consulta.

Igualmente, se trata de un proyecto de disposición reglamentaria que no se dicta en ejecución directa de una Ley sino de un Reglamento, en concreto el artículo 4 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, de ahí que no sea necesario el informe preceptivo de Consejo Consultivo.

Por último, a la vista de la documentación complementaria que se ha remitido junto con el proyecto de Orden, se considera que en el procedimiento se ha cumplimentado con carácter general lo dispuesto en las normas citadas más arriba, no obstante no constan la realización de los trámites de audiencia e información pública, o en su caso, la justificación de las graves razones de interés público que permiten su omisión.

Firmado por: IZQUIERDO BARRAGAN MARIA MERCEDES	21/10/2019 15:09	PÁGINA 7 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDywQP1ahIHEYIZJuXY5UPE2DK	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>

**CUARTA.-** En relación con el texto remitido resulta preciso señalar que con independencia de la oportuna corrección ortográfica de todo el texto, con carácter general se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE núm. 180, de 29 de julio), sobre todo a raíz de la incorporación de las observaciones que al texto se han realizado a lo largo del procedimiento tal y como consta en el expediente remitido, no obstante, en la **parte expositiva** han de integrarse los **párrafos sexto y décimo** a fin de evitar repeticiones innecesarias.

**CONCLUSIÓN**

Se informa favorablemente el proyecto de Orden remitido, con las observaciones realizadas y con independencia de que se culmine la debida tramitación procedimental.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I. sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Fdo.: M<sup>a</sup> de las Mercedes Izquierdo Barragán

Firmado por: IZQUIERDO BARRAGAN MARIA MERCEDES	21/10/2019 15:09	PÁGINA 8 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxDywQP1ahIHEYIZJuXY5UPE2Dk	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>