

**S.J.- 345/2022 INFC. - 2022/683**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, **por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para el desarrollo de jóvenes empresas innovadoras de base tecnológica (Start-up) y pymes innovadoras.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.** - El 26 de abril de 2022, tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

Junto con el citado oficio, se acompañaba la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.
- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, emitida el 8 de abril de 2022, por la Ilma. Sra. Directora General de Investigación e Innovación Tecnológica.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 19 de enero de 2022, de conformidad con el

artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, de 20 de enero de 2022.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 19 de enero de 2022, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), según lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior) de 20 de enero de 2022.

-Informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, de 19 de enero de 2022.

-Informe de la Dirección General de Trabajo de 26 de enero de 2022.

-Informe del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 31 de enero de 2022.

-Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 4 de abril de 2022.

- Orden 3247/2021, de 2 de noviembre, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, por la que se aprueba el Plan Estratégico para la Realización de Programas de Fomento de la I+D+I Empresarial en la Comunidad de Madrid 2022-2024.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 22 de abril de 2022, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su artículo primero, establecer las Bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a fomentar la actividad de nuevas empresas innovadoras de base tecnológica, la consolidación de jóvenes empresas innovadoras de base tecnológica y el crecimiento de pymes innovadoras de más de 5 años de antigüedad en la Comunidad de Madrid.

La Parte Expositiva justifica que:

“En este contexto, es una prioridad el fomento a la creación y el crecimiento de nuevas empresas innovadoras de base tecnológica (Start-up), su consolidación, y su crecimiento posterior en forma de pymes innovadoras de más de 5 años de antigüedad, actividades que son esenciales para el crecimiento económico empresarial en la coyuntura actual.

Para cumplir este objetivo, hacer de la I+D+I uno de los principales instrumentos para fomentar la creación, consolidación, crecimiento y el incremento de la productividad de las empresas y la generación de empleo de alta cualificación, se considera necesario ofrecer al tejido empresarial programas de ayudas dirigidos a los ámbitos estratégicos de especialización inteligente de la economía madrileña (S4), con una especial atención al apoyo a proyectos empresariales en las fases de la I+D+I más próximas al mercado.

En este sentido, como instrumento para impulsar la creación, consolidación y desarrollo de nuevos proyectos empresariales promovidos por nuevas compañías innovadoras de base tecnológica que incorporen en sus productos, servicios o procesos el conocimiento surgido de la

actividad investigadora o del conocimiento generado en el mercado y, en los que la estrategia de negocio se base en el desarrollo y uso intensivo de tecnología, las Bases Regulatoras que se aprueban mediante la presente Orden establecen el procedimiento para la concesión de ayudas que podrán ser cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), con la finalidad de incentivar proyectos empresariales de base tecnológica e innovadores que se refieran a la creación y consolidación de jóvenes empresas innovadoras de base tecnológica (Start-up) y el crecimiento de pymes innovadoras, mediante la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, que se destinarán en concreto a fomentar:

- Inicio de actividad de nuevas empresas innovadoras de base tecnológica de hasta 1 año de antigüedad.
- La consolidación de jóvenes empresas innovadoras de base tecnológica con más de 1 año y hasta 5 años de antigüedad.
- El crecimiento y aumento de la productividad de pymes innovadoras, de más de 5 años de antigüedad. “

Se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que consta de un total de 36 artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

## **Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.**

En materia de innovación e investigación, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, Tecnología e Investigación, establece el marco para el fomento de la investigación científica y técnica y sus instrumentos de coordinación general, con el fin de contribuir a la generación, difusión y transferencia del conocimiento para resolver los problemas esenciales de la sociedad.

En el ámbito autonómico, el artículo 26 de la L.O. 3/1983 de 25 de febrero, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, E.A.), le atribuye como competencias exclusivas el fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, y el fomento de la investigación científica y técnica (apartados 1.17 y 1.20).

En la exposición de motivos del proyecto de Orden, se persigue también el fomento de la actividad innovadora industrial, pues bien, el artículo 26.3.1.1 del E.A., le atribuye a la Administración autonómica, igualmente, la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado por razones de seguridad, sanitaria, o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

Desde el punto de vista orgánico, cabe señalar que el Proyecto de Orden sometido a informe, se ajusta a las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid, ejercidas actualmente por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía en virtud del Decreto de conformidad con el artículo 1 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

Finalmente, el artículo 23 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, atribuye a la Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, las funciones relativas al fomento y coordinación de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica, en el marco de la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica, sin perjuicio de las atribuidas por la citada Ley a los restantes órganos recogidos en su artículo 3.

### **Tercera. - Naturaleza y régimen jurídico.**

La articulación jurídica del Proyecto para la aprobación de las bases reguladoras pretende realizarse por medio de Orden.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico,

aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos determinados. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

*“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.*

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

Sentado lo anterior, procede abordar a continuación la cuestión del rango normativo; en definitiva, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo - Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía- para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En efecto, como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129.4, relativo a los principios de buena regulación, dispone: *“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”.*

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid (ex art 22. EA) y del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983).

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que *“(…) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”.*

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad

reglamentaria “*en la esfera de sus atribuciones*” así como la potestad de “*dictar circulares e instrucciones*”, pero solo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, por ley, y para la regulación de materias concretas y singulares.

Por otro lado, el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de julio de 1999, señala que los Ministros (y lo mismo puede extrapolarse a los Consejeros) “*pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que los reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general*”. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1997.

Expuesto lo anterior, debe examinarse la normativa autonómica para determinar la viabilidad jurídica del instrumento jurídico utilizado en la norma proyectada.

Concretamente, el artículo 6, apartado 4, de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid dispone que las “*bases se aprobarán previa autorización del gasto que se derive de la línea de subvención que regule, por orden del Consejero correspondiente. Cuando su vigencia se extendiera para más de un ejercicio, la aprobación del gasto se realizará por su importe anual.*”

*No obstante, lo anterior, la competencia para la autorización del gasto será la que resulte de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.*”

En consecuencia, al amparo de la habilitación contenida en el precepto transcrito puede afirmarse la competencia del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y

Portavocía para dictar la Orden, de conformidad con el artículo 6.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (en adelante Decreto 236/2021).

Hechas las precisiones precedentes, ha de destacarse que el régimen jurídico aplicable viene determinado por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) -parte de cuyo articulado tiene carácter básico, de conformidad con su Disposición Final primera- y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Asimismo, y desde la órbita autonómica, habrá que estar igualmente a lo dispuesto en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante LSCM), el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, y el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la citada Ley 2/1995.

#### **Cuarta. - Procedimiento.**

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, el artículo 1.3 de la norma establece que *“Este Decreto no será de aplicación al supuesto previsto en el artículo 4.5.c). 1o de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Asimismo, quedan fuera de su ámbito de aplicación las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas.”* Por lo tanto, sus disposiciones no resultan de aplicación a la tramitación del Proyecto que venimos analizando.

Por ello, en la tramitación del presente Proyecto habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI - artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la

Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el propio artículo 60 de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar y de la ciudadanía, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma

proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurran “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “impacto significativo en la actividad económica”, “obligaciones relevantes a los destinatarios” o “regulación de aspectos parciales de una materia”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, El proyecto Orden de bases reguladoras para la concesión de las ayudas para el desarrollo de jóvenes empresa innovadoras de base tecnológica (Start-up) y pymes innovadoras, se ha sometido a la consulta pública prevista en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con carácter previo a su elaboración. Para ello, se publicó en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid y el plazo en el que estuvo abierta la consulta fue del 19 de noviembre al 13 de diciembre de 2021. En este plazo, no se han recibido aportaciones por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, se prescinde del trámite de audiencia puesto que no existe interés legítimo de los posibles beneficiarios, sino una expectativa de derecho.

El criterio relativo al carácter prescindible del trámite de audiencia e información pública en las bases reguladoras de subvenciones ha sido sostenido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su Dictamen de 27 de marzo de 2015, sin que la nueva redacción dada al artículo 26 de la Ley del Gobierno–que se corresponde con el anterior artículo 24- altere las consideraciones expuestas en dicho Dictamen.

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 23 del Decreto 236/2021.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Así, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se ha incorporado el preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, por tener la norma proyectada impacto económico.

De acuerdo con el artículo 2.2 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995 de 8 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, D. 222/1998) se ha recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Trabajo, sobre la exclusión de incluir criterios de creación de empleo estable como criterio de adjudicación dada la naturaleza del objeto de la subvención.

Se ha recabado informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en cumplimiento del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid. Obra informe con observaciones.

De la Memoria del análisis de impacto normativo se desprende que se ha solicitado informe de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado sobre la no consideración de la subvención como ayuda de estado y a tenor del Decreto 4/2004, de 15 de enero, del Consejo de Gobierno, que establece normas para la ejecución de las intervenciones cofinanciadas con Fondos Europeos en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Consta el informe de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado.

Se ha aportado informe de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería sobre la autorización de exención de garantías en pagos anticipados.

Se encuentra en el expediente administrativo la Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones objeto del proyecto de Orden, en respuesta a la previsión establecida por el artículo 4 bis de la LSCM.

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe no constan en el expediente administrativo la totalidad de los informes preceptivos para la tramitación.

### **Quinta. - Análisis del articulado.**

Desde el punto de vista formal, las normas reguladoras de las bases de las subvenciones que nos ocupan, se insertan tras la parte expositiva de la Orden proyectada, dividiéndose en 38 preceptos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa(...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Como observación general que comprende a todo el texto debe advertirse que estamos en presencia de un Proyecto de Orden con artículos con apartados reiterados en otros, con numerosas remisiones a textos legales y con apartados que reproducen apartados normativos que con la mera citación del régimen jurídico se sobreentiende. Por ello, atendiendo a las Directrices 4, 26, 30, 63 y 67 se considera oportuno que en el Proyecto de Orden prime una redacción clara y sencilla en la que se concreten las líneas, actividades y gastos subvencionables de forma precisa, en el que se eviten las reiteraciones de contenido y las remisiones o citas normativas innecesarias.

#### La presente Consideración tiene carácter esencial.

Como cuestión de técnica normativa y en atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar debería denominarse “Proyecto de Orden”.

La Parte Expositiva del Proyecto carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto, finalidad y antecedentes; debiendo incluir, sin embargo, las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y prescindir de la referencia a la relación de normas de aplicación.

Tampoco se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, tal y como exige la Directriz 13; por lo que deberá completarse la parte expositiva refiriendo las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

Por otra parte, se justifica en la Exposición de Motivos la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015. Justificación que también se incluye en la Memoria del análisis de impacto normativo.

En cuanto a la Parte Dispositiva, desde el punto de vista material, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras del proyecto examinado se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, al contenido mínimo que para las bases reguladoras señalan el artículo 17.3 de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2 del Decreto 222/1998.

No obstante, ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

El **artículo 1** “objeto” y el **artículo 2** “finalidad” responden a la exigencia del artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998. En el artículo 1 se recomienda distinguir las tres Líneas que se recogen en el artículo 10 “Tipología de las actividades subvencionables” de forma clara.

El **artículo 3** “régimen jurídico” debería completarse con la referencia al Reglamento de Procedimiento de Concesión de Ayudas y Subvenciones Públicas de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 76/1993, de 26 de agosto y el Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley 2/1995, aprobado por Decreto 222/1998, de 23 de diciembre. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y 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.

El **artículo 5** “Financiación” en su apartado 2 resulta excesivo al citar varias disposiciones normativas y reproducir literalmente el contenido del artículo 11.a del Reglamento (UE) 651/2014; por lo que de acuerdo con la Directriz 4 que señala que *“no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma”* y la Directriz 26 que pauta que

los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición, se sugieren una nueva redacción más sencilla del citado apartado.

Respecto al **artículo 6** “Definiciones” merece destacar que en la definición 4 “empresa innovadora” requisito b) resulta reiterativo el segundo párrafo ya que el primer párrafo cita que la auditoría debe ser del ejercicio fiscal en curso y que en la definición 6 “empresa de base tecnológica” se recomienda aclarar si deben cumplirse todos los requisitos enumerados o parte de ellos.

Los **artículos 7** “Entidades Beneficiarias”, **8** “Requisitos de las entidades beneficiarias” y **9** “exclusiones a la condición de entidades beneficiarias” responden a la exigencia del artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998 en la medida que establece los requisitos que deben reunir los beneficiarios, el periodo durante el cual deben mantenerse los requisitos y la forma de acreditarlos, extremo que no puede diferirse a lo que se especifique en las convocatorias.

Respecto a las entidades beneficiarias recogidas en el **artículo 7**, se sugiere la supresión del apartado 1 por resultar duplicado al ser el apartado 3 una concreción de las entidades beneficiarias en función de la Línea de ayuda.

El apartado 2 del artículo 7 señala que *“Las convocatorias de las ayudas podrán establecer ámbitos territoriales considerados prioritarios para la localización de las empresas y la realización de los proyectos y las actividades objeto de subvención, a fin de colaborar con el desarrollo regional”*. Entendemos que la determinación de ámbitos territoriales prioritarios debe realizarse en las bases reguladoras, y no en las convocatorias.

En relación a los “Requisitos de las entidades financieras” del **artículo 8** merece destacar que los apartados 1 y 2 se concretan en los artículos 17 y 18 respectivamente y asimismo en el artículo 7.4, por lo que se sugiere limitar el artículo 8 a los requisitos propiamente dichos de los beneficiarios.

En cualquier caso, el dejar a la convocatoria la facultad de fijar el periodo de mantenimiento de los requisitos, las declaraciones a presentar o la fijación de requisitos adicionales puede contravenir la exigencia contenida en el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998. El plazo de presentación de solicitudes y la documentación aneja a la misma de conformidad con

el artículo citado debe fijarse en las bases reguladoras, no en la convocatoria, que no es más que un acto administrativo de aplicación.

Idéntica argumentación se manifiesta respecto del artículo 8.4 al recoger que las convocatorias podrán establecer requisitos adicionales y las formas de acreditar cada requisito.

Asimismo, conviene analizar si el apartado 3 no reproduce los requisitos de las entidades beneficiarias que ya han sido definidas en los artículos 6 y 7. Por ello se sugiere una redacción más clara.

En el **artículo 10** “Tipología de las actividades subvencionables” se recogen las actividades subvencionables de forma genérica al señalar el término “entre otras” u “otros informes técnicos” “resto de actividades encaminadas al inicio de la actividad de la nueva empresa”; por lo que deben limitarse las actividades subvencionables de tal forma que queden individualizadas.

En el **artículo 11** sobre régimen de los “Gastos subvencionables”, se remite a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) y especifica el régimen a aplicar a los gastos elegibles cofinanciables por el FEDER.

Se analiza el presente artículo con la premisa de cumplir con lo previsto en el artículo 31.1 de la LGS respecto a que se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones.

El apartado 1 “criterios generales” contiene disposiciones propias de otros artículos como del procedimiento de concesión y de la justificación de la subvención o reproducción de artículos normativos; por lo que se sugiere estructurar el artículo únicamente con lo dispuesto en el apartado 2.

Respecto a este apartado, al igual que se ha manifestado en relación al artículo anterior, deben individualizarse los gastos subvencionables eliminando referencias como en la letra d) “tales como” o en la g) “se podrán incluir”.

El conceptuar los gastos y actividades subvencionables de forma genérica hace que pueda desvirtuarse la finalidad del artículo 31.1 al no parecer gastos que resulten estrictamente necesarios.

Asimismo, se repite en varias ocasiones que los gastos sólo serán subvencionables en la medida en que se utilicen para el desarrollo y ejecución del proyecto.

En el **artículo 13** se regula la “Cuantía e intensidad de las ayudas” señalando que de acuerdo con el artículo 2.1.g) del decreto 222/1998, en las bases reguladoras se recogerán los criterios para la determinación de la cuantía de las mismas.

Se cuestiona si el apartado 4 está relacionado con la cuantía e intensidad de las ayudas.

El **artículo 15** “Efecto incentivador” se compone de un único párrafo por lo que debe eliminarse la referencia al número 1. De acuerdo con el artículo 15 del Proyecto de Orden “a los efectos de estas ayudas, no se considerarán subvencionables las inversiones y proyectos comenzados con anterioridad a la concesión y notificación de la ayuda concedida”, cuando de acuerdo con el artículo 6.2 del Reglamento (UE) 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio, “se considerará que las ayudas tienen un efecto incentivador si, antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad, el beneficiario ha presentado por escrito una solicitud de ayuda al Estado miembro de que se trate”.

Los **artículos 16** “Comunicaciones electrónicas” y **17** “Presentación de solicitudes” contienen apartados similares sobre la forma de presentación de solicitudes así como párrafos reproducidos en otros artículos del proyecto, por lo que se sugiere su unificación para evitar reiteraciones.

El artículo 17 dispone que el plazo de presentación de las solicitudes y la documentación que deberá acompañarlas quedará definido en cada una de las convocatorias. Ello contraviene la exigencia contenida en el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998. El plazo de presentación de solicitudes de conformidad con el artículo citado debe fijarse en las bases reguladoras, no en la convocatoria, que no es más que un acto administrativo de aplicación.

En el **artículo 18** “Documentación a aportar junto a la solicitud” no existe un apartado número 2 por lo que se sugiere eliminar la referencia al 1. Asimismo, no podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición.

A continuación, en los **artículos 20, 21 y 22** se recogen los aspectos relativos a los “Órganos competentes”, “procedimiento de instrucción” y “Criterios para la valoración y evaluación de las solicitudes”, respectivamente.

Como mera indicación formal, debe utilizarse la misma denominación de la Dirección General de Innovación Tecnológica en todos los artículos ya que unas veces se hace referencia a la “Dirección General de Innovación” y otras a la “Dirección General de Innovación Tecnológica”

Por otro lado, en los citados artículos se contempla la posibilidad de que la evaluación de las solicitudes se realice por expertos designados por el órgano instructor.

El artículo 24.1 de la LGS dice que la instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones, corresponde al órgano que se designe en la convocatoria. En este caso, la Dirección General competente en materia de innovación tecnológica.

Las diferentes fases del procedimiento administrativo de concesión, son competencia del órgano instructor (art. 24.2 de la LGS), incluida la evaluación de las solicitudes (art. 24.3 b) de la LGS).

Por su parte, el artículo 16.1.º de la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 5/1998) establece que para la evaluación de las solicitudes presentadas se podrá contar, en los términos que se precisen en las bases reguladoras de la convocatoria, con la participación, mediante la integración en las correspondientes Comisiones o la emisión de informes motivados, de expertos cualificados por su competencia científica o tecnológica en las áreas de que se trate.

Por tanto, en la redacción de los artículos citados deberá quedar claro que la evaluación de las solicitudes corresponde al órgano instructor. Otra cosa es que la unidad promotora correspondiente, en el proceso de evaluación de las solicitudes requiera asesoramiento de expertos externos, dada la especificidad de la materia a subvencionar.

Asimismo, en el artículo 22 del Proyecto de Orden se recogen los criterios para la valoración de las solicitudes, la evaluación y la selección de solicitudes. En ellos se enumeran los criterios y la puntuación máxima para cada uno de ellos.

El artículo 2.2 g) del citado Decreto 222/1998, establece que las bases reguladoras de las subvenciones y ayudas públicas contendrán, los criterios de evaluación de las solicitudes, de concesión de las subvenciones y de determinación de la cuantía de las mismas.

Exige igualmente que los criterios de concesión, se establecerán ordenados de mayor a menor importancia para fundamentar la concesión. Cuando la forma de concesión de las ayudas sea el concurso, los criterios se establecerán, además, debidamente ponderados.

Pues bien, en el precepto citado, se plasman los criterios y la puntuación máxima que se dará por cada uno de ellos, pero no su ponderación. Por ello, debería ajustarse el contenido del artículo 22 a la exigencia establecida en la normativa autonómica.

En cuanto al plazo máximo de resolución se establece en el artículo 18 apartado 6 tal como exige el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998.

Sin embargo, debe clarificarse que el plazo máximo de 6 meses es para resolver y notificar, de acuerdo con el artículo 21.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre (en adelante LPACAP).

Asimismo, se recoge los recursos que caben contra la resolución de la subvención cuando el artículo 34 tiene ese contenido.

En el **artículo 29** del Proyecto de Orden, en el que se regula la "Modificación de los proyectos concedidos", se contempla la posibilidad de que cuando surjan circunstancias concretas que alteren las condiciones técnicas o económicas tenidas en cuenta para la concesión de la ayuda, se podrá solicitar la modificación de los proyectos en la forma que establezca la convocatoria.

El Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, de 5 de diciembre de 2003, señaló:

"El artículo 8.a) y b) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, enumera, entre las obligaciones de los beneficiarios, "realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención" y "acreditar ante la entidad concedente o la entidad colaboradora, en su caso, la realización de la actividad o la adopción del comportamiento, así como el cumplimiento de requisitos y condiciones que determinen la concesión o disfrute de la subvención".

(...) Estas obligaciones han sido puestas de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21-1-2003, que entiende que en materia de subvenciones ha de garantizarse la adecuación y cumplimiento de "los objetivos previstos en el proyecto para el que se concede la subvención, debiendo llegar ese control, no sólo a los gastos previstos, sino también al desarrollo y cumplimiento de los objetivos o fines de la subvención, sin que se puedan realizar alteraciones en el proyecto (...).

De otra parte, sobre el concepto de modificación se ha pronunciado recientemente la Intervención General de la Comunidad de Madrid, en su informe de 17-7-2003, que define la modificación como una variación operada, "respecto de las previsiones iniciales del proyecto, en las condiciones de realización de la actividad por el beneficiario que no implica alteración sustancial de su naturaleza o finalidad, que en todo caso permanece inalterable, existiendo únicamente la necesidad de introducir cambios en su forma de ejecución para un mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos con la concesión de la ayuda.

Las variaciones, precisa el informe, en el contenido del proyecto o en la forma de ejecutarlo, que no incidan sobre aspectos tenidos en cuenta en el acto de concesión y no alteren sustancialmente las características definidas en las bases de ejecución, podrán llevarse a cabo, previa solicitud del beneficiario y autorización del órgano administrativo concedente."

En virtud de lo defendido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, el régimen para permitir la modificación del proyecto en el supuesto analizado debería ajustarse a las limitaciones señaladas.

El **artículo 30** "Seguimiento de las ayudas" debe ser acorde con el artículo 32 de la LGS. Parece existir un error mecanográfico en el apartado del artículo ya que falta un vocablo.

En cuanto al **artículo 31** "Régimen de justificación", hay que poner de manifiesto que el artículo 2.1 m) del Decreto 222/1998 dispone que las bases deben establecer el plazo y forma de justificación, especificando el tipo de justificantes que deban aportarse. Ello en consonancia con el artículo 62.d) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo que establece que las bases reguladoras deben contener, como mínimo el plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

Por tanto, no cabe que la justificación económica se realice en los términos previstos en "las presentes Bases reguladoras y en los términos previstos en las convocatorias" como se desprende del apartado 2 del artículo 31.

En la **Disposición Transitoria y en la Disposición Derogatoria** deben eliminarse las citas a los Boletín Oficiales de la Comunidad de Madrid, ya que de conformidad con la Directriz 71 *“En las citas no deberá mencionarse el diario oficial en el que se ha publicado la disposición o resolución citada.”*. Asimismo, se sugiere incluir en ambas disposiciones el término únicas y redactarse su título y contenido de conformidad con la Directriz 43.

Se recomienda sustituir la habilitación de la **Disposición Final Primera** por *“para establecer criterios de aplicación e interpretación de lo establecido en la presente Orden.”*

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, una vez atendida la Consideración esencial y sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada del Servicio Jurídico**

**en la Consejería de Educación Universidades,**

**Ciencia y Portavocía**

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN,  
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA**