

**S.J.- 535/2024**

**INFC. - 2024/1849**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con un **PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS PARA LA ADQUISICIÓN DE EQUIPAMIENTO CIENTÍFICO-TÉCNICO DE LOS LABORATORIOS DE LA RED DE LABORATORIOS E INFRAESTRUCTURAS CIENTÍFICO-TÉCNICAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID (REDLAB) Y POR LA QUE SE APRUEBA LA CONVOCATORIA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2024 COFINANCIADA POR EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL.**

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**

**PRIMERO.** - El 23 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 30 de agosto de 2024, 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 Asuntos Sociales), fechado el 18 de junio de 2024, 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, Familias y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 19 de junio de 2024, 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.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 27 de junio de 2024.

- Informe de la Dirección General de Trabajo de 18 de junio de 2024.

- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 18 de junio de 2024, por el que se declara que el Proyecto de Orden no constituye una ayuda pública del artículo 107 TFUE, por lo que no es necesario notificarlo a la Comisión Europea.

- Informe de la Delegada de Protección de Datos de 18 de abril de 2024.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 20 de septiembre de 2024, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PREVIA.

El Proyecto de Orden sometido a consulta se compone de tres Capítulos: I Objeto, II Bases reguladoras y III Convocatoria de ayudas correspondientes a 2024.

La posibilidad de que las bases reguladoras de las subvenciones financiables con fondos vinculados al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea puedan incorporar la convocatoria de las mismas se encuentra prevista en la disposición final primera, apartado tres de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024:

*“Disposición final primera. Modificación de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022.*

*Se modifican los artículos que se relacionan a continuación, del capítulo V «De los fondos vinculados al Instrumento de la Unión Europea», del título IV «Procedimientos de gestión presupuestaria», de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2030 en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 de la citada ley.*

*“Tres. El artículo 62, que queda redactado en los siguientes términos:*

*“Artículo 62. Especialidades en la tramitación de ayudas y subvenciones públicas.”*

*1. Las bases reguladoras de las subvenciones financiables con fondos vinculados al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea podrán incorporar la convocatoria de las mismas”.*

No obstante, al tratarse las bases reguladoras de una disposición de carácter normativo y la convocatoria de un acto administrativo, este Servicio Jurídico únicamente va a emitir su Dictamen en relación a las bases reguladoras ya que son las que tienen carácter normativo.

## **PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.**

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según indica su artículo 1, establecer las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la adquisición de equipamiento científico-técnico de los laboratorios de la Red de Laboratorios e Infraestructuras Científico-Técnicas de la Comunidad de Madrid (REDLAB), y aprobar la convocatoria de las mismas correspondiente al año 2024.

La Parte Expositiva justifica que:

*“En el año 2000, la Comunidad de Madrid, creó un catálogo de laboratorios científico-técnicos con capacidad de prestar servicios científicos y tecnológicos a potenciales usuarios externos pertenecientes a universidades y centros de investigación ubicados en la región madrileña, como germen de lo que posteriormente ha sido la Red de Laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (en adelante REDLAB).*

*El 2 de febrero de 2024 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el Decreto 9/2024, de 31 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras Científico- Técnicas de la Comunidad de Madrid (en adelante Registro REDLAB), que establece los requisitos que los laboratorios deben cumplir para su incorporación y permanencia.*

*El objetivo del Registro REDLAB es identificar los laboratorios que desarrollan actividades de carácter científico-técnico, pertenecientes a universidades o centros de investigación de la Comunidad de Madrid con capacidad de facilitar la aplicación y explotación del conocimiento científico y tecnológico generado por la actividad investigadora a los agentes económicos y sociales con capacidad de innovación.*

*Los laboratorios REDLAB en su conjunto son infraestructuras que están identificadas como agentes del Sistema Madrileño de Investigación e Innovación en la Estrategia de especialización inteligente y sostenible (S3) de la Comunidad de Madrid donde también se contemplan actuaciones para impulsar la renovación de las infraestructuras de investigación disponibles, así como promover su acceso y uso no solo por el ámbito académico sino también por el empresarial, así como el resto de las entidades en el ámbito de la innovación. El fin último es impulsar la calidad y la excelencia de los servicios prestados por los laboratorios y así favorecer el acceso y la incorporación al tejido productivo del nuevo conocimiento científico y tecnológico generado.*

*Las potenciales entidades beneficiarias de las ayudas concedidas al amparo de esta orden deberán cumplir con la definición de Organismo de Investigación y difusión de conocimientos del Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (2022/C414/01), siendo entidades cuyo principal objetivo es realizar de manera independiente investigación fundamental, investigación industrial o desarrollo experimental o difundir ampliamente los*

*resultados de estas actividades mediante la enseñanza, la publicación o la transferencia de conocimientos.*

*A las ayudas que se otorguen en virtud de esta orden, dirigidas a financiar la actividad no económica de los organismos de investigación y difusión de conocimientos, no les es de aplicación artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, por lo tanto, no tienen la consideración de Ayudas de Estado”.*

El proyecto normativo se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que consta de un total de 46 artículos y tres disposiciones finales.

## **SEGUNDA. - COBERTURA NORMATIVA Y MARCO COMPETENCIAL.**

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que no existe un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que “*no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado*” y que “*la subvención no es un concepto que delimite competencias*” (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas” (STC 13/1992).

En consecuencia, la delimitación del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe realizarse con sujeción a las competencias que incidan en la materia concreta sobre la que verse la subvención. En el presente supuesto, las relativas a la innovación e investigación.

La propuesta normativa se enmarca dentro de las políticas de la Comunidad de Madrid de fomento de la investigación científica y tecnológica, la coordinación con las universidades y centros de investigación radicados en la Comunidad de Madrid, y el establecimiento de programas y actuaciones de investigación científica.

Puesto que se trata de ayudas dirigidas al fomento de la investigación científica y tecnológica, y teniendo en cuenta la naturaleza de los beneficiarios, es aplicable la Comunicación de la comisión Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (2022/C 414/01).

Por otro lado, de acuerdo con las prioridades políticas de la Unión Europea en materia de investigación y desarrollo tecnológico que se recoge en el actual programa Horizonte Europa, para el período 2021-2027 y en línea con los objetivos establecidos en la Ley 17/2022, de 5 de septiembre aprobada por el Gobierno de España y con la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027, las ayudas convocadas contribuirán a la búsqueda de soluciones a los desafíos de los sectores estratégicos a través de la I+D+i, en beneficio del desarrollo social, económico, industrial para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Asimismo, a las ayudas convocadas al amparo de esta propuesta normativa les será de aplicación lo establecido en la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (2016/C 202/02) y el Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión y el Decreto 9/2024, de 31 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras científico-técnicas de la Comunidad de Madrid.

Los laboratorios REDLAB en su conjunto son infraestructuras que están identificadas como agentes del Sistema Madrileño de Investigación e Innovación en la Estrategia de especialización inteligente y sostenible (S3) de la Comunidad de Madrid donde también se contemplan actuaciones para impulsar la renovación de las infraestructuras de investigación disponibles, así como promover su acceso y uso no solo por el ámbito académico sino también por el empresarial, así como el resto de las entidades en el ámbito de la innovación.

Las potenciales entidades beneficiarias de las ayudas concedidas al amparo de la orden deberán cumplir con la definición de Organismo de Investigación y Difusión de Conocimientos del Marco sobre Ayudas Estatales de Investigación y Desarrollo e Innovación (2022/C414/01), siendo entidades cuyo principal objetivo es realizar de manera independiente investigación fundamental, investigación industrial o desarrollo experimental o difundir ampliamente los resultados de estas actividades mediante la enseñanza, la publicación o la transferencia de conocimientos.

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 su artículo 3 se establece que el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación está integrado, en lo que al ámbito público se refiere, por las políticas públicas desarrolladas por la Administración General de Estado y por las desarrolladas, en su propio ámbito, por las Comunidades Autónomas.

En el ámbito autonómico, el artículo 26.1.1.24 de la Ley Orgánica 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 el proyecto de Orden, se persigue también el fomento de la actividad innovadora industrial. En este sentido, 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.

Los artículos 13 y siguientes de la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid regulan la actuación en

materia de investigación científica e innovación tecnológica para atender a las necesidades socioeconómicas y culturales de la Comunidad de Madrid y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. El artículo 16 dispone que las subvenciones que otorgue la Comunidad de Madrid en materia de investigación científica e innovación tecnológica se regirán por lo dispuesto en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, sobre subvenciones de la Comunidad de Madrid, correspondiendo su concesión *“al Consejero de Educación y Cultura o, por delegación suya, al Director general de Investigación”*.

La Consejería de Educación, Ciencia y Universidades es el órgano de la Comunidad de Madrid al que se atribuyen las competencias de esta administración en relación con el fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, modificado por el Decreto 28/2024, de 24 de abril, del Consejo de Gobierno.

En concreto, el artículo 19 del Decreto 248/2023, 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 científica y de 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. Específicamente le corresponden, de acuerdo con el citado Decreto, las funciones relativas a la planificación, ejecución y evaluación de las políticas de la Comunidad de Madrid de fomento de la investigación científica y la innovación de base tecnológica a través de actuaciones como el establecimiento de programas y actuaciones dirigidas a organismos de investigación y empresas.

En atención a las finalidades cuya consecución se pretenden, y se manifiestan en la Parte Expositiva del Proyecto y del texto articulado del mismo, ha de afirmarse que se encuentran en íntima conexión con la competencia autonómica antes referida, y se reconducen al ámbito

material de actuación de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, a través de la Dirección General indicada.

### **TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA 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, Ciencia y Universidades 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, Ciencia y Universidades - 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 aquella 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, Ciencia y Universidades 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 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y de acuerdo con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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 reglamentaria del Proyecto ha de examinarse 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). Lo 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 concurran 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, circunstancias que tampoco parecen concurrir en este supuesto.

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, no se ha realizado el trámite de consulta pública previa ya que la propuesta de orden no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

Por otra parte, no se considera preceptivo el trámite de audiencia al tratarse de las bases reguladoras de una subvención, puesto que no existe interés legítimo de los posibles beneficiarios, sino más bien una expectativa de derecho (en este sentido se manifiesta el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de mayo de 2008), por lo que no concurre uno de los presupuestos requeridos para que resulte exigible dicho trámite de audiencia e información pública, al no afectar a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

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 19 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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-.

El proyecto de orden ha sido informado favorablemente por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, en virtud del artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo.

De acuerdo con el artículo 2.3 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.

Consta el informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, sobre la no consideración de la subvención correspondiente como ayuda de estado.

No se ha incorporado al expediente administrativo la Orden del Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, 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, omisión que deberá ser subsanada.

Según se hace constar en la Memoria del análisis de impacto normativo, se encuentra pendiente de recibir el Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en relación con la cofinanciación de las ayudas correspondientes a la convocatoria del año 2024 por el fondo FEDER.

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

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, con las salvedades indicadas, constan en el expediente administrativo la totalidad de los informes preceptivos para la tramitación.

#### **QUINTA. - ANÁLISIS DEL ARTICULADO.**

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.

“*Prima facie*”, nos detendremos en el título. En atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar se denomina correctamente “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 y finalidad, incluyendo las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, se hace referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la Directriz 13, incorporándose las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

Se justifica adecuadamente 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.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

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 2.1 del Decreto 222/1998.

No obstante ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- El **artículo 1** “objeto” responde a la exigencia de los artículos 17.3, a) de la LGS, básico, 6.2.a) de la Ley 2/1995 y 2.1.a) del Decreto 222/1998.

El objeto es establecer las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas para la adquisición de equipamiento científico-técnico de los laboratorios inscritos en el Registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras Científico-Técnicas de la Comunidad de Madrid (en adelante Registro REDLAB), y aprobar la convocatoria de las mismas correspondiente al año 2024.

- El **artículo 2** contempla una serie de “Definiciones” aplicables a las bases reguladoras sobre las que no se realiza consideraciones.

- El **artículo 3** se refiere a los objetivos y finalidad de las ayudas, que se concreta en la financiación total o parcial de la compra de equipamiento científico-técnico nuevo, dirigido al incremento de la capacidad técnica de los laboratorios REDLAB, para impulsar la innovación en la industria y las empresas y la transferencia del conocimiento.

- El **artículo 4** “Régimen de concesión y normativa aplicable” en su apartado 1 se refiere correctamente a la naturaleza subvencional de las ayudas.

El apartado 2 establece que el régimen de concesión de las ayudas es el de concurrencia competitiva, respondiendo al artículo 2.1.e) del Decreto 222/1998.

Salvo la remisión al artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, nada se indica sobre la normativa aplicable, debiendo incluirse tanto la normativa europea, como la estatal y la autonómica.

Asimismo, se sugiere indicar expresamente que las ayudas concedidas al amparo de esta orden no tendrán la consideración de ayudas de Estado.

- El **artículo 5** “Entidades beneficiarios” y el **artículo 6**, relativo a los requisitos de las entidades beneficiarias responden a la exigencia establecida en los artículos 7.3.b) LGS, básico, 6.2.b) de la Ley 2/1995 y 2.1.c) del Decreto 222/1998.

Se establecen los requisitos, la forma de acreditarlos y el período durante el cual deben mantenerse los requisitos, de acuerdo con la exigencia contenida en el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998.

El apartado 3 del artículo 6 señala que *“El órgano instructor podrá solicitar los estatutos sociales de la entidad, la documentación que acredite el domicilio fiscal de la entidad, o cualquier otra documentación que acredite el cumplimiento de los citados requisitos.”* Si bien, la forma de acreditación de los requisitos no se puede establecer como una posibilidad sino como una obligación.

El apartado 4 del artículo 6 dispone que *“Por razones de disponibilidad presupuestaria o para favorecer el cumplimiento de los objetivos recogidos en el Plan Estratégico vigente, las convocatorias podrán establecer requisitos adicionales para limitar las entidades beneficiarias que puedan participar en las mismas”*. Entendemos que el establecimiento de requisitos adicionales para limitar las entidades beneficiarias que puedan participar en las mismas debe realizarse en las bases reguladoras, y no en la convocatoria, que no es más que un acto administrativo de aplicación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

-El **artículo 7** determina el sistema de financiación de acuerdo a lo previsto en el artículo 2.1.b) del Decreto 222/1998. Se establece la posibilidad de cofinanciación en un cuarenta por cien a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) dentro del Programa 2021-2027 de la Comunidad de Madrid.

- El **artículo 8** “Conceptos susceptibles de ayuda” regula el régimen de los gastos subvencionables y se remite a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS).

Deberá especificarse 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 **artículo 9** “Ejecución de las actuaciones subvencionadas” establece que el periodo máximo de ejecución no será inferior a un año, y para el resto se remite a las convocatorias o, en su caso, las órdenes de concesión, y a las directrices de la dirección general competente en materia de investigación.

- En el **artículo 10** se regula la “cuantía de las ayudas y criterios para su determinación” y responde a las previsiones contenidas en los artículos 17.3, f) de la LGS y 2.1.g) del Decreto 222/1998.

En el precepto examinado se establece que se podrá financiar hasta el cien por cien de los gastos de la compra del equipamiento científico-técnico, sin embargo, admite la posibilidad de que la orden por la que se efectúe la convocatoria de estas ayudas establezca un límite o porcentaje máximo de ayuda o una tasa de cofinanciación obligatoria por parte de las entidades beneficiarias.

Entendemos que la determinación de la cuantía no puede suponer una remisión a la convocatoria, ya que ello no es posible de acuerdo con el artículo 2.1.g) del Decreto 222/1998. En este sentido, el importe de la subvención podrá encontrarse expresado en una cantidad determinada o por el contrario ser el resultado de determinadas operaciones de cálculo en función de los parámetros que sean de aplicación o de cualquier otro proceso de cálculo, pero

en cualquier caso las bases reguladoras deben incluir la información exacta del contenido del procedimiento de liquidación de la subvención.

De acuerdo con ello, deben concretarse en mayor medida los criterios de cuantificación, indicando los conceptos que comprenden.

- El **artículo 11**, sobre la concurrencia y acumulación de ayudas, se ajusta a la exigencia contenida en el artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998 y a lo dispuesto en el artículo 19 de la LGS.

Se indica correctamente la normativa aplicable cuando las convocatorias se cofinancien a través del FEDER.

**Artículo 12.** Notificación y comunicaciones, responde a las previsiones contenidas en los artículos 14.2, 16.4.a) y 43 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

**Artículo 13.** regula el procedimiento de gestión de las ayudas.

El apartado 1, relativo al órgano instructor del expediente, responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998.

El apartado 2 se ajusta a las previsiones contenidas en el artículo 23 de la LGS.

**Artículo 14.** “Presentación de solicitudes y documentación” regula las solicitudes, lugar y plazo de presentación y la documentación que debe acompañarlas, tal como exige el artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998.

El artículo examinado se ajusta a la regulación sobre tramitación electrónica contenida en los artículos 14.2, 16.4.a) 28.3, 43 y concordantes de la Ley 39/2015.

El apartado 5 respeta las previsiones contenidas en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

El apartado 6, en el que se contempla la obligación del solicitante de aportar declaración expresa de no haber recibido subvenciones concurrentes o, en su caso, la relación exhaustiva de otras

subvenciones, ayudas, ingresos o recursos públicos o privados que pudieran afectar a la compatibilidad para las mismas actuaciones objeto de ayuda, responde a la previsión del art.33 del reglamento de la LGS.

El apartado 8 se refiere al plazo de presentación de las solicitudes, indicando que será el que se determine en la convocatoria, no pudiendo ser inferior a 10 días a contar a partir del día siguiente al de publicación del extracto de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, infringiendo lo dispuesto en el artículo 17.3 b) de la LGS y el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998.

El plazo concreto de presentación de solicitudes debe fijarse en las bases reguladoras, pudiendo iniciarse el cómputo de dicho plazo a partir del día siguiente a la fecha en la que se publique la convocatoria en forma de extracto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid o, en su caso, a partir de la fecha que indique la convocatoria, previsión de inicio de cómputo que se recoge correctamente en el artículo 13.3 del proyecto.

La presente Consideración tiene carácter esencial.

- A continuación, en los **artículos 15, 16 y 17** se recogen los aspectos relativos a los “Instrucción”, “Evaluación y comisión de selección” y “Propuesta de resolución” respectivamente.

El artículo 24.1 de la LGS establece 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 investigación.

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).

El apartado 1 del **artículo 15** del Proyecto de Orden incorpora la posibilidad contemplada en el apartado 3.b) del artículo 24 de la LGS al establecer una fase de pre-evaluación de los

requisitos establecidos en las bases, si bien los limita a aquellos cuya concurrencia no requiera de ninguna valoración científica o técnica.

El apartado 4 del artículo 15, relativo a las subsanaciones de las solicitudes, responde a las previsiones contenidas en los artículos 68 y 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Atendiendo al contenido del apartado 6 del artículo 15, se sugiere integrarlo en el artículo 16, en el que se regula la evaluación y comisión de selección.

El **Artículo 16** se dedica a la evaluación de las solicitudes y a la comisión de selección.

El apartado 1 responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998 al regular la composición del órgano colegiado de evaluación.

El apartado 4 responde a la previsión contenida en 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), en el que se 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.

Asimismo, en el apartado 6 del artículo 16 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 16 a la exigencia establecida en la normativa autonómica.

- El **artículo 17** regula la Propuesta de resolución, ajustándose en términos generales a lo dispuesto en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 24 de la LGS.

En el apartado 3 se indica que, en la propuesta de resolución definitiva, se expresará el solicitante o relación de solicitantes para los que se propone la concesión de ayudas y su cuantía, así como el resultado de la evaluación obtenida según los criterios establecidos en el artículo 16, lo que es acorde con el artículo 24.4 de la LGS.

- El **artículo 18** se dedica a la Resolución y responde a las exigencias del artículo 25 de la LGS.

El apartado 2 señala que la orden de resolución del procedimiento incluirá las posibles condiciones técnicas y económicas de observancia obligatoria que se pudieran establecer en la convocatoria correspondiente para la realización de las ayudas. Deberá clarificarse la naturaleza de estas condiciones, pues en caso de configurarse como requisitos adicionales para la obtención de las ayudas, deberían establecerse en las bases reguladoras, y no en la convocatoria, que no es más que un acto administrativo de aplicación.

En cuanto al plazo máximo de resolución se establece en el apartado 3, señalando 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.

La previsión de que el plazo de resolución se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, es acorde con lo dispuesto en el artículo 25.4 de la LGS.

No se indican los efectos de la falta de resolución en plazo, exigencia prevista en el artículo 2.1 n) del Decreto 222/1998.

Conforme al artículo 25.1 de la Ley 39/2015, el sentido del silencio es desestimatorio, pues en los procedimientos iniciados de oficio, como es el caso, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la

Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, que los interesados que hubieren comparecido puedan entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

- El **artículo 19** contempla la modificación de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la ayuda.

El apartado 1 recoge la previsión contenida en el artículo 6.5 de la Ley 2/1995 y en el artículo 2.1.p) del Decreto 222/1998

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, la variación en el plan de trabajo o en el proyecto propuesto solo podrá autorizarse si se ajusta a las limitaciones señaladas.

- El **artículo 20** regula el pago de las ayudas incorporando la posibilidad de anticipos a cuenta sin garantía y sin necesidad de autorización de la Consejería competente en materia de Hacienda, de acuerdo a lo previsto en el artículo 10.1 de la Ley 2/1995, y en el artículo 16.1.c de la Ley 5/1998.

- El **artículo 21** recoge las obligaciones de las entidades beneficiarias y responde a las previsiones contenidas en el artículo 8 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid y en el 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Se hace expresa referencia a las obligaciones de las entidades beneficiarias cuando la actuación esté cofinanciada a través del FEDER.

- El **artículo 22**, sobre justificación económica, debe ser acorde con el artículo 32 de la LGS, que atribuye dicha función al órgano concedente, y ello con independencia de que la ejerza con el apoyo de la Dirección General competente en materia de investigación.

En este punto 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, la previsión que se contiene en el apartado 2 del artículo analizado, en la que se faculta a la Dirección General con competencias en materia de investigación para establecer los medios y formatos justificativos, podría entrar en contradicción con los preceptos citados.

- El **artículo 23**, en el que se establece el seguimiento y control económico de las ayudas, somete a los beneficiarios a las obligaciones señaladas en el artículo 8 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid y en el 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones a otras que enumera. Se sugiere incorporar la mención a dichos preceptos.

La obligación incorporada al apartado 2 del artículo 23 responde a la exigida por el artículo 2.1.o) del Decreto 222/1998: *“Obligación del beneficiario de facilitar cuanta información le sea requerida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, Tribunal de Cuentas u otros órganos competentes, y, en particular, la obligación de asumir los extremos regulados en el artículo 12.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo”*.

Se hace expresa referencia al seguimiento y control económico de las ayudas cuando la actuación esté cofinanciada a través del FEDER, indicando que todos los gastos estarán sometidos al control y verificación de los organismos competentes de la Unión Europea y la Dirección General de Presupuestos de la Comunidad de Madrid, en su calidad de Organismo Intermedio Coordinador del Programa FEDER en vigor.

- El **artículo 24**. “Revocación de la subvención. Reintegro y pérdida de derecho al cobro”, responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1, k) del Decreto 222/1998 al establecer los supuestos de revocación y reintegro de las subvenciones, con remisión al artículo 37 de la Ley 38/2003.

- El **artículo 25**. “Tratamiento de datos personales”, responde a la regulación contenida en la normativa de protección de datos de carácter personal.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Delegada de Protección de Datos de 18 de abril de 2024, en el que se recomienda la modificación del artículo 27 (si bien, en el presente borrador se corresponde con el artículo 25), acogiéndose la modificación propuesta.

La **Disposición Final primera** realiza una habilitación a favor del titular de la Dirección General competente en materia de investigación para resolver e interpretar cuantas cuestiones surjan de la aplicación de la presente orden, procediendo, si es preciso, a dictar y publicar las instrucciones necesarias para su desarrollo y cumplimiento.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar instrucciones precisas para la aplicación e interpretación de la norma, que no merece objeción.

La **Disposición Final segunda** establece correctamente que las disposiciones incluidas en el capítulo III de la presente orden, sobre la convocatoria de ayudas para el ejercicio de 2024, no tienen naturaleza reglamentaria sino de acto administrativo y producirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación de la presente orden en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, la **Disposición Final Tercera** bajo la rúbrica “entrada en vigor” prevé que la Orden entre en vigor “*el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*”, ajustándose a la Directriz 43.

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

## CONCLUSION

**ÚNICA.-** Se informa **favorablemente** el PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS PARA LA ADQUISICIÓN DE EQUIPAMIENTO CIENTÍFICO-TÉCNICO DE LOS LABORATORIOS DE LA RED DE LABORATORIOS E INFRAESTRUCTURAS CIENTÍFICO-TÉCNICAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID (REDLAB) Y POR LA QUE SE APRUEBA LA CONVOCATORIA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2024 COFINANCIADA POR EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL, una vez sean atendidas las consideraciones esenciales y sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico en  
la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades**

**Fdo.: Alicia Pérez Yuste**

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