

S.J.- 562/2022 INFC. - 2022/1564

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, relativa al **Proyecto de Orden XXX/202, de XX de XX de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para potenciar la innovación tecnológica e impulsar la transferencia de tecnología al sector productivo comprendido en las prioridades de la Estrategia Regional de Especialización Inteligente (S3) de la Comunidad de Madrid a través de entidades de enlace de la innovación tecnológica y convoca las ayudas correspondientes al año 2022.**

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 28 de septiembre de 2022, tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades 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 del análisis de impacto normativo, emitida el 26 de septiembre 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 7 de julio 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 11 de julio de 2022.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 7 de julio 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 13 de julio 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 7 de julio de 2022.

-Informe del Director General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 18 de julio de 2022.

-Informes de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo relativos a las bases reguladoras y a la convocatoria.

-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 Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 27 de septiembre 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

Previa.- El Proyecto de Orden sometido a consulta se compone de tres Capítulos: I, II bases reguladoras y III convocatoria de ayudas correspondientes a 2022.

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.

Es por ello, además que se recomienda que se instrumenten por separado; por un lado, las bases reguladoras y posteriormente las distintas convocatorias que puedan realizarse, como así se han producido en diversas órdenes de bases reguladoras que se han emitido previamente desde esta Consejería.

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 para potenciar la innovación tecnológica e impulsar la transferencia de tecnología al sector productivo comprendido en las prioridades de la Estrategia Regional de Especialización Inteligente (S3) de la Comunidad de Madrid a través de entidades de enlace de la innovación tecnológica y proceder a la convocatoria de las ayudas correspondientes al año 2022.

La Parte Expositiva justifica que:

“La Estrategia Regional de Especialización Inteligente (S3) de la Comunidad de Madrid, condición habilitante necesaria para obtener recursos FEDER dentro del Programa Operativo Regional en el período 2021-2027, tiene entre sus objetivos el liderazgo industrial y competitivo de las empresas madrileñas

mediante acciones de apoyo y fomento de la investigación y la innovación empresarial y, en concreto, las ayudas destinadas a fomentar la innovación empresarial y las actividades de transferencia de tecnología.

Por su parte, el Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica, (en adelante PRICIT), cuenta entre sus objetivos vincular la ciencia y la investigación a las empresas y al entorno socioeconómico, impulsando la adecuación de los organismos de investigación a las necesidades del mercado para proveer de servicios más adaptados a las necesidades de I+D+I del entorno empresarial y social.

Por otra parte, en el marco de la especialización inteligente de la Comunidad de Madrid, es vital el papel de las entidades o unidades mediadoras entre el entorno empresarial y el subsistema técnico-científico, ya que estas deben abordar con más fuerza las etapas intermedias del proceso de innovación tecnológica, siendo clave su participación, tanto en la intermediación y apoyo en las diversas fases que se suceden desde el descubrimiento emprendedor o innovador hasta la explotación económica, como en el resto de etapas intermedias, especialmente en el conocimiento y puesta a disposición de las empresas de la innovación tecnológica.

Sin embargo, es necesario que la función de estas entidades de enlace se siga desarrollando con la intensidad adecuada superando la falta de capacidad y recursos acaecida con la crisis económica y las consecuencias de la pandemia por COVID 2019, que las ha forzado a orientarse hacia la autosuficiencia financiera, de tal forma que no pueden abordar con suficiente dedicación las funciones de enlace de la innovación tecnológica no generadoras de ingresos inmediatos.

Por otra parte, la Comunidad de Madrid debe seguir manteniendo un régimen de ayudas destinado a impulsar y dinamizar las actuaciones de los numerosos centros y unidades de enlace de la innovación tecnológica existentes en la región, responsables de conectar la numerosa y dispersa oferta tecnológica existente, con un tejido empresarial que, por lo general, no puede contar con los recursos, ni con el tiempo ni los hábitos necesarios para poder detectar por sí mismo sus necesidades de innovación ni tampoco la oferta con la que cuenta para ello.

Los objetivos que se persiguen con estas ayudas son elevar significativamente los niveles de colaboración efectiva y de transferencia de tecnología entre el entorno empresarial y el mundo académico, investigador o generador de conocimiento, facilitando información al mercado sobre la oferta disponible de recursos de innovación tecnológica (patentes, desarrollos, servicios técnicos, especialistas, grupos de investigación...), impulsando su aplicación real y su aprovechamiento por parte del sector empresarial. Para ello, se financiarán proyectos estratégicos, de impulso de la innovación y transferencia de tecnología a sectores productivos incluidos en las prioridades de la Estrategia S3, que sean desarrollados a través

de centros, unidades específicas o entidades especializadas en conectar la oferta y la demanda de tecnología, cuya función principal sea dicha actividad de transferencia tecnológica.

Se entiende ecosistema de innovación, como un espacio o ámbito relacional, compuesto de organismos independientes que comparten hábitat, contacto y objetivos para, conjuntamente, multiplicar las oportunidades que el entorno ofrece para innovar y generar riqueza en el mercado, en un contexto de globalización del conocimiento y la tecnología.

Por todo ello, para impulsar la articulación del ecosistema innovador de la Comunidad de Madrid, potenciar la transferencia tecnológica al tejido empresarial y reducir el gap regional entre los buenos indicadores de investigación y los más moderados de innovación, es necesario mantener un régimen de ayudas que permita elevar los recursos de las entidades de enlace de la innovación más notables, con el fin de multiplicar los niveles de transferencia de conocimiento, tecnología e innovación tecnológica a las empresas, permitiendo la puesta en valor y aprovechamiento en el mercado de la amplia oferta tecnológica disponible.

En definitiva, las ayudas reguladas en la presente orden permitirán avanzar en la consecución de estos objetivos: revitalizar la innovación tecnológica, por supuesto empresarial, a partir de un mejor aprovechamiento de la actividad de los numerosos centros y entidades de la Comunidad de Madrid que trabajan en el enlace de la innovación, apoyándolos en sus actividades directamente relacionadas con el tejido productivo, con el fin de multiplicar su impacto sobre la innovación tecnológica de las empresas consolidadas y la creación de nuevas empresas de base tecnológica, todo ello en los ámbitos tecnológico-productivos definidos como prioridades regionales en la Estrategia S3 de la Comunidad de Madrid.

Mediante la Orden 2878/2018 se establecieron las bases reguladoras para la concesión de ayudas para potenciar la innovación tecnológica e impulsar la transferencia de tecnología al sector productivo comprendido en las prioridades de la Estrategia Regional de Investigación e Innovación para una especialización inteligente (RIS3) de la Comunidad de Madrid a través de entidades de enlace de la innovación tecnológica cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER 2014-2020 de la Comunidad de Madrid. Bajo su regulación normativa se publicaron las convocatorias de ayuda correspondientes a los años 2018, 2019 y 2020. La favorable experiencia acumulada en estos años indica la necesidad de seguir manteniendo un régimen de ayudas a las entidades de enlace de la innovación tecnológica publicando unas nuevas bases reguladoras que mejoren y simplifiquen la gestión y que se adecuen al Programa Operativo FEDER de la Comunidad de Madrid 2021-2027.”

Se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que consta de un total de 68 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 Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades en virtud del Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

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.

Teniendo en cuenta que en el presente Dictamen únicamente se van a analizar las bases reguladoras contenidas en el texto, podemos indicar que 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. Vicepresidente, Consejero de Educación 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 –

Vicepresidencia, Consejería de Educación 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 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. Vicepresidente, Consejero de Educación 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 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación 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 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 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.

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 y convocatoria para la concesión de las ayudas para potenciar la innovación tecnológica e impulsar la transferencia de tecnología al

sector productivo de la Comunidad de Madrid a través de entidades de enlace de la innovación tecnológica, no 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, al no tener un impacto significativo en la actividad económica, no imponer obligaciones relevantes a los destinatarios o regular aspectos parciales de una materia según lo expresado en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015. El impacto en la actividad económica del sector tecnológico no se produce directamente, tanto por la cuantía de las ayudas, como por su focalización en entidades cuya acción se basa en el impulso y en la transferencia de la innovación tecnológica. Se trata de ayudas cuya solicitud es voluntaria y cuyo objetivo es potenciar la acción de las entidades de enlace de la innovación, no suponiendo en ningún caso regulación normativa sectorial.

Por otra parte, se prescinde del trámite de audiencia puesto que no se ven afectados derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

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 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 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 68 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 indicar que únicamente se va a analizar el contenido de los artículos 1 a 36 que son los propios de las bases reguladoras y por tanto, disposición de carácter reglamentario.

Como cuestión de técnica normativa y en atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar se denomina "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, indicar su objeto, finalidad y antecedentes e incluir las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, tal y como exige la Directriz 13; si bien deberá completarse la parte expositiva refiriendo las consultas efectuadas.

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.

El **artículo 5** “ámbito temporal” establece que las bases reguladoras serán aplicables a las convocatorias de ayudas que se publiquen a partir de o simultáneamente a la aprobación de la presente orden, sin perjuicio del ámbito temporal necesario para la finalización de los proyectos subvencionados y su posterior justificación, de acuerdo con lo que establezcan las convocatorias y las resoluciones de concesión de las ayudas. Por ello carece de sentido el unificar el texto de las bases reguladoras a la convocatoria de las ayudas para 2022 ya que puede haber varias convocatorias; por lo que se recomienda elaborar los textos de forma separada.

El **artículo 6** “Financiación” responde a la exigencia del artículo 2.1.b) del Decreto 222/1998.

Los **artículos 8** “Entidades Beneficiarias”, **9** “Requisitos de las entidades beneficiarias” y **10** “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 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 8**, se sugiere aclararse si el primer apartado con el término “sede” se refiere a domicilio o residencia fiscal en los términos definidos en el artículo 8 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

En cuanto al apartado segundo indicar que las entidades señaladas deben corresponder con la definición de “Entidad de enlace de la innovación tecnológica” que se recoge en el artículo 7.1 del Proyecto de Orden.

Se sugiere la supresión del apartado 4 del artículo 9 en la medida que pueda ser reiterativo respecto al artículo 27.

De indicarse el periodo de mantenimiento de los requisitos de conformidad con la exigencia del artículo 2.1.c) del Decreto 222/1998

En el **artículo 10** “Gastos 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.

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 12** regula la subcontratación, recogiendo el contenido del artículo 29 de la LGS.

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, no pudiendo dejarse a las convocatorias que son un acto administrativo de aplicación.

El **artículo 14** “Acumulación y compatibilidad de las ayudas” responde al artículo 2.1.l) del decreto 222/1998, sin que proceda emitirse consideración jurídica alguna al respecto.

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” responden a la exigencia contenida en el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998, debiendo

incluirse en las bases reguladoras y no en la convocatoria todo lo relativo a la documentación aneja a las solicitudes.

En los **artículos 18 y 19** se regulan las disposiciones relativas al “contenido de los proyectos dinamizadores” y “gestión de los proyectos dinamizadores”. En relación al artículo 19.2, se trae a colación lo manifestado sobre el artículo 6.2 del Reglamento (UE) 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio

A continuación, en los **artículos 20, 21 y 22** se recogen los aspectos relativos a los “procedimiento de concesión”, “Órganos competentes” e “instrucción del procedimiento”, respectivamente.

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 23 y 24 del Proyecto** de Orden se recogen la “Evaluación técnica y económica de los proyectos” y la “propuesta de valoración final de los proyectos”; es decir, 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 así como su ponderación.

En el artículo 24.5 se utiliza el orden de presentación de solicitudes como último criterio de desempate. Al respecto hay que recordar que en aquellos supuestos en los que la prioridad temporal es determinante a la hora de adquisición de derechos, como es el caso, la jurisprudencia ha señalado que, debe aplicarse el principio tan conocido en el derecho registral de “prior tempore, potior iure” (Sentencia del Tribunal Supremo de 5.04.2006, casación 7437/2002). Pues no se puede hacer de peor condición a quien ha presentado en tiempo y forma la totalidad de la documentación que aquél que no lo ha hecho, precisamente porque no nos encontramos ante un supuesto de indefensión del ciudadano frente a la Administración, sino de un supuesto de concurrencia entre dos particulares en los que la normativa específica considera determinante el minuto y hora de presentación, es decir, una carrera entre dos ciudadanos y no un conflicto de éstos con la Administración.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5.07.2011 (rec 6478/2008) que se ocupa de resolver la preferencia en un supuesto de autorización de oficinas de farmacia lo explica de manera muy clara. Empieza introduciendo que la regla general en el procedimiento administrativo es el antiformalismo: *“Se recoge por la doctrina en general como uno de los principios básicos de la actuación administrativa es el del antiformalismo, que se traduce en la imposición de unos requisitos mínimos para las actuaciones de los interesados, así como la admisión generalizada*

de la subsanación de defectos o errores cometidos. Estas exigencias antiformalistas obligan a no considerar eficaz un acto exclusivamente cuando las formas son esenciales para alcanzar el fin”

A continuación justifica la peculiaridad del caso y explica las razones de la excepción, en atención a la normativa específica que rige en esta materia y que establece que:

“Si el procedimiento se ha iniciado a instancia de uno o más farmacéuticos tienen prioridad los que han presentado la primera solicitud (...):

En el caso de referencia resulta oportuno recordar que no se trata de si un escrito se presenta o no en un determinado plazo legal que precluye y deja sin acción -o sin posibilidad de acceder a una determinada situación legal- al afectado, sino de determinar el momento de origen de determinados derechos en relación a otros particulares, lo que sin duda obliga también a ser más riguroso con el respeto de los requisitos formales establecidos al efecto, por cuanto no está en juego el acceso a los recursos y, por ende, el derecho de defensa en el ámbito administrativo, sino la adquisición de una posición jurídica ventajosa para el particular afectado. En efecto, hay que tener presente que se trata de un sector en el que la prioridad temporal tiene, como ya se dijo más arriba, una importancia capital para la configuración de los derechos sustantivos. Esto justifica que la admisión para la formalización de solicitudes para la concesión de oficinas de farmacia se vea sometida a un rigor formal que no parece imprescindible en cualesquiera otras solicitudes o escritos y que, por otra parte, no resulte imperativo que se vea beneficiada por la necesidad de una interpretación favorable al solicitante, que no está ejerciendo una acción de defensa de sus intereses sino pretendiendo la adquisición de una posición jurídica ventajosa frente a los demás particulares y esta diferencia se presenta como extremadamente relevante. En el presente caso, el debate no se plantea en torno a un recurso o reclamación, sino sobre una solicitud de autorización para la instalación de una oficina de farmacia que es susceptible de generar derechos sustantivos (prioridad y derecho a la concesión de autorización para la instalación de la misma) en el supuesto de que sea admitida -y, obviamente, se cumplan los requisitos legalmente exigidos por la normativa reguladora-, bien directamente o, en su caso, tras la correspondiente revisión judicial. En este caso, las exigencias de certeza y autenticidad recogidas en la sentencia recurrida y que determinan la desestimación del recurso del hoy recurrente, no se encuentran en la circunstancia de tener que ser ponderadas con una interpretación antiformalista surgida en beneficio del ejercicio de las acciones que protegen los derechos e intereses de los administrados, por cuanto dicha interpretación sólo produciría beneficios en la esfera jurídica del recurrente en detrimento del resto de solicitantes con evidente lesión de los derechos e intereses legítimos de éstos últimos, amparándose en un cierto

abuso del derecho que resulta incompatible con las exigencias de la buena fe que, conforme a los dictados del artículo 7 del Código Civil, han de regir en el ejercicio de todo derecho“.

Así, fuera de estos supuestos excepcionales, la regla general para la subsanación, incluida la electrónica del apartado 4º del art. 68 de la Ley 39/15, debe seguir siendo la de diferenciar entre el inicio de los plazos que tienen las Administraciones Públicas, que no empezarán a contar sino desde el momento de la presentación electrónica de la solicitud y el carácter retroactivo de la subsanación para los particulares (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de enero de 2009, rec 3692/2003).

Los **artículos 25 y 26** regulan la “propuesta de resolución provisional” y “resolución de la convocatoria y notificación”, respectivamente. 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. Asimismo, se recoge los recursos que caben contra la resolución de la subvención cuando el artículo 34 tiene ese contenido.

Los **artículos 27 y 28** regulan el “pago de las ayudas” y la “ejecución de las actividades subvencionadas” de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 m) del Decreto 222/1998.

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" es acorde con el artículo 32 de la LGS.

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.

El **artículo 32** regula las "Obligaciones de las entidades beneficiarias. Control e incumplimiento" tal como exigen los artículos 6.1 h) de la Ley 2/1995 y el artículo 2, apartado 2.1 o) del Decreto 222/11998 y el **artículo 33** "Revocación de la subvención. Reintegro y pérdida de

derecho a cobro” recoge las causas de reintegro establecidas en el artículo 37 de la LGS y se remite al artículo 71 del Reglamento (UE) 1303/2013, de 17 de diciembre en cuanto a reembolsos

El **artículo 34** “recursos” puede resultar reiterativo ya que el mismo contenido se encuentra en el artículo 26.6 del presente Proyecto de Orden.

El **artículo 35** se refiere a las obligaciones de “publicidad de las subvenciones “en los términos exigidos por la normativa de la UE y la Ley 1972013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

El **artículo 36** responde a la regulación contenida en la normativa de protección de datos de carácter personal.

La **Disposición Final primera** realiza una habilitación normativa a favor del titular de la Dirección General competente en materia de innovación tecnológica para establecer criterios de aplicación e interpretación.

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.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** regula la entrada en vigor de la norma, estableciendo que será a partir del 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 formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada del Servicio Jurídico
en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades

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