



## Consell Consultiu de les Illes Balears

**DICTAMEN núm. 129/2018<sup>1</sup>,**

**relatiu al Projecte de decret pel qual es crea i regula el Registre d'Agrupacions Empresarials Innovadores de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears**

En la sessió de dia 19 de desembre de 2018, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, l'Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. Marta Vidal Crespo i Hble. Sr. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, amb l'assistència de la lletrada en cap, Sra. Salvadora Ginard Martínez —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

### DICTAMEN

#### I. ANTECEDENTS

1. El 3 d'octubre de 2017, el director general d'Innovació i Recerca de la Conselleria d'Innovació, Recerca i Turisme subscriu un informe justificatiu de la necessitat d'aquest Projecte, basant-se en la Llei 7/1997, de 20 de novembre, de la recerca i del desenvolupament tecnològic, i en el Pla de Ciència, Tecnologia, Innovació i Emprenedoria de les Illes Balears 2013-2017. En conseqüència, el conseller del departament autonòmic resol el 4 d'octubre de 2017 tramitar la consulta pública prèvia a l'elaboració del Projecte. Després d'aquesta publicació a la web de Participació Ciutadana, sense cap proposta o suggeriment, el 9 de novembre de 2017, el mateix conseller resol iniciar el procediment d'elaboració del decret i designa la Direcció General esmentada per a tramitar-lo. S'incorpora un esborrany de «Decret» sense data ni diligència.

2. El dia 12 de febrer de 2018, el director general esmentat subscriu una Memòria inicial sobre l'anàlisi d'impacte normatiu en la qual hi consta: la justificació de l'oportunitat de la regulació, el resultat de la consulta pública, el marc normatiu i la taula de vigències, l'estudi econòmic, la descripció de la tramitació, l'adequació als principis generals de la qualitat de la regulació i la justificació succinta de la no incidència del Projecte en la família, la infància, l'adolescència ni la igualtat per raons de gènere, així com l'estudi de les càrregues administratives indicant-les per cada procediment previst.

3. El 27 de febrer de 2018, via correu electrònic, el Departament Jurídic de la Conselleria tramet l'esborrany del projecte i una comunicació del secretari general per audiència i participació a les entitats següents: els Consells Insulars de Mallorca, de Menorca, d'Eivissa i de Formentera, la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB), les

---

1. Aquest document està pendent de correcció lingüística.

## **Consell Consultiu de les Illes Balears**

secretaries generals de l'Administració Autònoma, el Clúster de Biotecnologia i Biomèdic de les Illes Balears, el Clúster de Innovación Tecnológica en Turismo en las Islas Baleares, el Clúster de Empresas de Tecnologías de la Información y Comunicación de Baleares i el Clúster de la Indústria Química de les Illes Balears.

4. A partir del 28 de febrer de 2018, contesten considerant innecessaris els suggeriments al Projecte les secretaries generals d'Hisenda i Administracions Públiques; de Territori, Energia i Mobilitat; de Cultura, Participació i Esports; d'Educació i Universitat així com de Salut. El BOIB núm. 28, de 3 de març de 2018, publica un anunci del tràmit d'*audiència* i informació pública del Projecte.

5. A partir del 21 de març següent, aporten suggeriments i propostes: el Servei Jurídic de Treball, Comerç i Indústria, de caire formal i el Servei Jurídic de Presidència qui aporta un seguit de suggeriments de millora de la norma tant de contingut com formals.

6. El dia 26 de març de 2018, el Servei de Participació i Voluntariat certifica que el Projecte es va publicar en la web de Participació Ciutadana mitjançant enllaç i ha rebut 46 visites, remetent els escrits d'al·legacions digitalitzades a l'òrgan instructor.

7. El 27 de març de 2018, el Clúster BIOIB presenta un escrit d'al·legacions sobre aspectes concrets del text projectat.

8. El 21 de maig de 2018, el cap del Servei de Transferència del Coneixement de la Direcció General d'Innovació i Recerca remet un informe sobre les al·legacions de BIOIB de la Direcció General tot i que no atén amb detall totes i cadascuna de les propostes del Clúster al·ludit.

9. El 13 de juny de 2018, l'Institut Balear de la Dona emet el seu informe d'impacte de gènere tot indicant algunes propostes de millora en relació amb el llenguatge emprat i recordant l'obligació de fomentar una presència equilibrada de dones i homes en la Comissió d'Avaluació a l'empara de l'article 4 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol.

10. Seguidament s'incorpora una fitxa o diligència informàtica que acredita que el Projecte es troba «incluïdo en el sistema de Cooperación Normativa el 23/07/2018 a las 08:06», extrem que avala després el cap del Departament Jurídic de la Conselleria mitjançant diligència subscripta.

11. El Servei Jurídic de la Conselleria emet un informe favorable sobre el Projecte el següent 14 d'agost.

12. Per la seva part, el secretari general de la Conselleria emet un informe favorable en el qual valora els suggeriments aportats i pel que fa a les al·legacions del Clúster BIOIB es remet a l'anterior informe de la Direcció General. Suggereix la petició d'informe al Consell Econòmic i Social.

13. El 28 d'agost de 2018, el director general d'Innovació i Recerca formula una Memòria provisional que conté en resum tot el procediment tramitat.

## Consell Consultiu de les Illes Balears

14. La consellera d'Innovació, Recerca i Turisme, el 4 de setembre de 2018, demana el corresponent dictamen al Consell Econòmic i Social, el qual, emet el Dictamen 14/2018 el 9 d'octubre de 2018 amb tot un seguit d'observacions al Projecte. En termes generals s'accepten totes les propostes del CES, segons l'informe del secretari general de 19 d'octubre de 2018. El 24 d'octubre següent, el director general d'Innovació i Recerca subscriu la *Memòria sobre l'anàlisi d'impacte normatiu* que inclou el resultat de tot el procediment.

15. Seguidament, s'incorpora el text del Projecte sense diligència ni data, tot i que en l'índex es fa constar «Projecte de Decret versió catalana definitiu» als fulls 328-350. El 24 d'octubre el cap del Departament Jurídic fa constar el text definitiu autoritzat adjuntant-ne dues còpies més i el 26 d'octubre següent la consellera demana a la Presidència que formuli la consulta considerant-la preceptiva.

16. En raó d'això, la presidenta de les Illes Balears va sol·licitar dictamen al Consell Consultiu el 8 de novembre de 2018 i aquesta té registre d'entrada a las seu del Consell Consultiu el dia 13 següent.

## II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

### Primera

Sobre el caràcter de la nostra intervenció, s'ha d'afirmar que el present dictamen té caràcter preceptiu, atès el que disposa l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears, i té legitimació la presidenta de les Illes Balears per sol·licitar-lo, d'acord amb l'article 21.a) de la mateixa Llei.

En efectes, el dictamen té caràcter preceptiu atès que l'objecte de consulta és el Projecte de decret pel qual es crea i regula el Registre d'Agrupacions Empresarials Innovadores de les Illes Balears, amb l'objecte també de «formular el paper dels clúster dintre el sistema d'R+D+I de les Illes Balears», article 2 del Projecte, el qual disposa també que «la finalitat d'aquestes agrupacions és facilitar les pràctiques innovadores que permetin millorar la competitivitat de les empreses regionals, especialment les pimes, i la projecció i la visibilitat internacionals d'aquestes». D'aquesta forma, es pot afirmar sens dubte que la regulació proposada s'adreça a tot el teixit empresarial dins el marc del Pla de Ciència, Tecnologia, Innovació i Emprenedoria de les Illes Balears (ordenat en la Llei balear 7/1997, de 20 de novembre, encara que amb un altre nom —Pla balear de recerca i desenvolupament tecnològic, article 2—).

Convé advertir que si el contingut material del Projecte constituís únicament bases reguladores de subvencions o, com seria el cas, només disposés els requisits subjectius per rebre ajuts públic en el sentit requerit en el Text refós de la Llei de Subvencions (Decret Legislatiu 2/2005, de 28 de desembre) no seria —en tal cas— preceptiu el dictamen d'aquest Consell Consultiu a l'empara de l'excepció regulada en l'article 18.7 de la Llei balear 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu.

## Segona

Aquest Consell Consultiu ha reiterat que «una de les manifestacions per excel·lència de l'actuació discrecional de l'Administració és la potestat reglamentària, en la qual el titular de la competència gaudeix d'una llibertat d'opció o d'alternatives dins dels marges que la norma que desenvolupa li permet». Aquesta discrecionalitat té per contrapès unes exigències de formalitat, això és el procediment especial d'elaboració de normes reglamentàries, la infracció del qual pot conduir —depenent del seu grau— a la nul·litat de ple dret amb les conseqüències que això implica.

Pel que fa al procediment seguit en l'elaboració d'aquest Projecte, dels antecedents d'aquest dictamen es desprèn que aquest Projecte de decret es va iniciar per resolució del conseller de d'Innovació, Recerca i Turisme de 9 de novembre de 2017, és a dir, amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques; en conseqüència, són d'aplicació els preceptes d'aquesta llei, d'acord amb el que estableix la disposició transitòria tercera del dit text legal, com hem manifestat, entre d'altres, en els dictàmens 19/2017 i 45/2017.

Tanmateix, hem de tenir en compte que la STC 55/2018, de 14 de maig (*Butlletí Oficial de l'Estat* núm. 151, de 22 de juny), limita l'abast d'alguns preceptes de la Llei 39/2015, abans esmentada, en relació amb el procediment d'elaboració dels reglaments autonòmics. En una primera aproximació a aquella resolució, el Consell Consultiu en els dictàmens 54/2018, 70/2018, 79/2018 i 105/2018 ha assenyalat:

Mitjançant aquesta Sentència el Tribunal Constitucional declara parcialment la inconstitucionalitat de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, perquè considera, en general, que el legislador estatal ordinari no posseeix competència per distribuir poders normatius entre institucions autonòmiques i per assignar o limitar la potestat reglamentària de les comunitats autònomes. Així es pronuncia en la part dispositiva el Tribunal Constitucional:

«1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el párrafo segundo del art. 6.4; los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías de Gobierno” del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera.

»2º Declarar que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia.

»3º Declarar que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.

»4º Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia.»

## Consell Consultiu de les Illes Balears

Per tant, en vista del que indica la Sentència anterior del Tribunal Constitucional, que tindrà efectes a partir d'haver-se publicat en el BOE, i amb la finalitat que aquí interessa, cal tenir en compte que, en el futur, ja no resultarà exigible a les comunitats autònomes la publicació de les seves iniciatives normatives en el pla anual normatiu previst en l'article 132 de la Llei 39/2015, perquè aquest precepte es declara inconstitucional, i el tràmit de consulta prèvia, regulat en l'article 133, continuarà essent exigible a les comunitats autònomes, si bé no en els mateixos termes que disposa el precepte legal anterior (que només s'aplicarà a l'Estat). Així mateix, es podrà prescindir d'aquest tràmit en els termes compresos en el primer paràgraf de l'apartat 4, el qual és mantingut per l'alt tribunal.

Així doncs, hem d'examinar els requisits procedimentals exigits pels articles 42 a 46 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, i els requisits derivats de la legislació bàsica.

En el cas present han estat complerts en allò més substancial, segons l'expedient, a saber:

- a) Consta la resolució d'inici del procediment dictada pel conseller competent, amb consulta prèvia. No s'ha fet menció en el procediment al Pla Anual Normatiu però cal considerar que aquesta ja no és una exigència bàsica, mentre no s'estableixi en la llei autonòmica.
- b) Consta una memòria d'anàlisi d'impacte normatiu del Projecte que inclou l'oportunitat de la regulació, l'adequació de les mesures proposades a les finalitats que es pretenen satisfer, el marc normatiu i la taula de vigències.
- c) En el mateix document, també consta l'estudi de càrregues administratives i l'estudi econòmic, i les justificacions succintes de la no afectació del Projecte a la infància, la família i l'adolescència així com a la igualtat per raons de gènere; així mateix, s'esmenten els principis generals de la qualitat de la normativa.
- d) Consta realitzat el tràmit d'audiència i de participació pública. En efecte, consta que s'ha donat trasllat del projecte directament als principals agents empresarials cridats a ser destinataris de la norma així com que s'ha publicat el text del Projecte en la pàgina web de participació ciutadana del Govern balear i s'ha anunciat el tràmit d'informació pública al BOIB.
- e) S'ha facilitat la intervenció d'ens territorials, als quals s'ha donat audiència mitjançant la tramesa del Projecte a la FELIB i als consells insulars.
- f) Consta en l'expedient l'informe d'impacte de gènere, emès d'acord amb l'article 5.3 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes. En el cas present, l'Institut Balear de la Dona ha emès aquest informe amb caràcter favorable al Projecte, però amb propostes de millora o recomanacions, que l'òrgan responsable de la tramitació ha valorat.
- g) Les al·legacions presentades sobre el Projecte consten degudament valorades a través de l'informe tècnic emès el 21 de maig de 2018.

## Consell Consultiu de les Illes Balears

*h)* Consten també incorporats, al final de l'expedient, els informes preceptius del Servei Jurídic i de la Secretaria General de la conselleria impulsora de la norma (articles 46, apartats 1 i 2, de la Llei 4/2001, de 14 de març), tots dos emesos amb caràcter favorable.

*i)* Atès el contingut de la regulació projectada, en el mateix informe jurídic es recomana sotmetre el Projecte al Consell Econòmic i Social (CES) el qual emet el seu Dictamen 14/2018, el 9 d'octubre de 2018.

*j)* En conclusió del procediment, el director general responsable subscriu una Memòria sobre l'anàlisi d'impacte normatiu, recapituladora de tot el procediment, de 24 d'octubre de 2018.

*k)* S'acompleixen —en substància— les formalitats de presentació de la consulta, quant a l'aportació de l'expedient, complet, ordenat i indexat, amb la diligència d'autorització del text oficialment sotmès al dictamen. Cal accentuar la importància d'aquesta diligència i la seva autenticitat perquè aquest text sotmès a dictamen constitueix un punt de referència ineludible en el procediment d'elaboració.

No obstant això, el Consell Consultiu considera convenient fer les següents observacions en relació amb els tràmits procedimentals:

*a)* En primer lloc, i d'ordre gairebé formal, és convenient donar els continguts bàsics de les normes i plans de referència, per després citar-los correctament en el Projecte elaborat. En el cas present hagués estat convenient aportar el Pla de CTIE 2013-2017, el Programa Marc d'Investigació i Innovació (2014-2020)-Horitzó 2020 i la nova Estratègia Espanyola de Ciència 2013-2020, així com les referències oportunes a les modificacions en curs, projectades o previsibles d'aquests documents.

*b)* En segon lloc, cal especificar en les Memòries del procediment la justificació per no donar audiència als òrgans establerts en la Llei balear 7/1997, de 20 de novembre, de recerca i del desenvolupament tecnològic. Cal recordar que aquest llei exigeix la creació d'una Comissió Interdepartamental de Ciència i Tecnologia de les Illes Balears (article 8), desenvolupada mitjançant el Decret 12/2004, de 30 de gener; d'una Secretaria General del Pla Balear de Recerca i Desenvolupament Tecnològic (article 9) així com d'un Consell Assessor de Recerca i Desenvolupament Tecnològic (article 11), desenvolupat pel Decret 78/2012, de 21 de setembre, pel qual es regula el Consell Assessor de Recerca i Desenvolupament Tecnològic. Si, com sembla, aquests òrgans no estan funcionant regularment hauria de constar en el procediment per completar la justificació de l'absència de participació d'aquests òrgans participatius o governamentals.

En aquest cas, sembla, la proposta normativa es troba més en el camp de la innovació empresarial que en el de recerca científica però això s'ha de justificar per l'Administració que és la que compta amb els òrgans especialitzats i amb tota la informació tècnica; l'observació té caràcter essencial.

*c)* En tercer lloc, sorprèn l'absència d'audiència directa a la Universitat de les Illes Balears (i potser a d'altres centres d'ensenyament superior amb seu a les Illes Balears). Cal

considerar, no obstant això, si aquesta participació s'ha donat indirectament a través dels denominats «clústers» als quals se'ls ha tramès la informació del Projecte. Si fos així, la Memòria ho hauria d'explicitar i fer constar. Si no se li haurà de trametre, si més no, perquè se demana la participació del Vicerectorat d'Innovació i Transferència a la Comissió d'Avaluació (article 6 del Projecte). Aquesta observació té caràcter essencial.

d) Cal que la conselleria impulsora de la norma justifiqui abans de l'aprovació del Decret la necessitat de donar o no compliment a l'article 14 de la LGUM .

Abans de concloure les qüestions procedimentals, cal posar en relleu una obligació de transparència administrativa derivada de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, la qual en l'article 7 disposa:

Article 7. Informació de rellevància jurídica.

Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar:

[...]

c) Els projectes de reglaments la iniciativa dels quals els correspongui. Quan sigui preceptiva la sol·licitud de dictàmens, la publicació s'ha de produir una vegada que aquests hagin estat sol·licitats als òrgans consultius corresponents sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública.

d) Les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que regula el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol.

Aquesta publicitat dels projectes (que comprèn les memòries i els informes) s'ha de plantejar com a diferent de la publicitat inicial o en la fase d'audiència i participació, ja que la Llei n'adverteix clarament la distinció («sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública»). El moment oportú de la publicació dels projectes (en funció de les exigències de transparència pública), en aquest cas, és «una vegada que aquests [els dictàmens] hagin estat sol·licitats als òrgans consultius corresponents». Aquesta observació no té caràcter essencial però s'ha de tenir en compte en futurs projectes, amb la incorporació d'algun tipus de documentació acreditativa o de suport del compliment del dit precepte.

### **Tercera**

Tal com s'ha avançat, el Projecte de decret que s'examina té per objecte la creació i regulació del Registre d'Agrupacions Empresarials Innovadores (AEU) de les Illes Balears, juntament amb les finalitats que s'assignen a aquest registre, tant des de la perspectiva d'ajuda pública com de les finalitats que es poden atribuir a les AEI.

Per enquadrar la norma projectada no és sobrer acudir al text expositiu o preàmbul del Reglament Europeu 651/2014 de la Comissió, de 17 de juny de 2014, pel qual es declaren determinades categories d'ajuts compatibles amb el mercat interior en aplicació dels

articles 107 i 108 del Tractat, que explica bé quina és la finalitat de les ajudes i de les agrupacions empresarials innovadores:

Las ayudas a las agrupaciones empresariales (clusters) innovadoras pretenden paliar las deficiencias del mercado relacionadas con problemas de coordinación que impiden el desarrollo de agrupaciones o limitan sus posibilidades de relacionarse entre sí y establecer flujos de conocimiento. Las ayudas estatales pueden favorecer la inversión en infraestructuras abiertas y compartidas para las agrupaciones empresariales innovadoras, o bien apoyar el funcionamiento de estas agrupaciones, de modo que mejore la colaboración, la interacción y el aprendizaje. Las ayudas de funcionamiento a las agrupaciones empresariales innovadoras deben, no obstante, concederse únicamente con carácter temporal, durante un período de tiempo limitado, no superior a diez años. La ratio entre el importe total de la ayuda concedida y el total de los costes subvencionables no debe superar el 50 % durante el período para el que se concede la ayuda.

Arribats a aquest punt i en relació amb aquesta matèria, cal recordar que la Comunitat Autònoma de les Illes Balears és competent per a dictar la norma projectada d'acord amb els següents preceptes:

a) L'article 29 de l'Estatut de 2007 fa una menció específica de «la incorporació dels processos d'innovació» així com l'article 24 estableix que «els poders públics de la comunitat autònoma han de reconèixer l'activitat turística com a element econòmic estratègic de les Illes Balears».

b) L'article 30 del mateix Estatut, regula com a matèria de competència exclusiva en el marc de les competències bàsiques: «44. Recerca, innovació i desenvolupament científic i tècnic. Establiment de línies pròpies d'investigació i seguiment, control i avaluació dels projectes».

c) En totes les matèries de competència pròpia, l'Administració titular és també titular de les potestats instrumentals com és ara contractar béns i serveis, subvencionar i fomentar activitats o inversions relatives a la matèria o el que l'Estatut en denomina a l'article 38 «competències inherents al ple exercici».

d) Els Consells Insulars no tenen atribuïda la matèria de recerca ni d'innovació tecnològica com a pròpia per l'article 70 de l'EAIB.

No planteja dubtes doncs la potestat reglamentària autonòmica ara pretesa com tampoc es presenta cap col·lisió amb les matèries regulades estatutàriament com a insulars o legalment com a bàsiques.

Quant a l'impuls i proposta de la norma projectada correspon a la Conselleria d'Innovació, Recerca i Turisme perquè és el departament competent en la matèria de recerca i innovació d'acord amb el Decret de la presidenta de les Illes Balears 24/2015, de 7 d'agost.

## Quarta

El marc normatiu en el qual s'insereix la matèria objecte d'aquest Projecte que s'examina està format essencialment per la següent normativa.

### a) D'àmbit europeu

— Reglament (UE) No 651/2014 DE LA COMISIÓN, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado. L'article 2 de estableix una definició formal de:

«agrupaciones empresariales innovadoras»: estructuras o grupos organizados, constituidos por partes independientes (como empresas innovadoras de nueva creación y pequeñas, medianas y grandes empresas, así como organizaciones de difusión de investigación y conocimientos, organizaciones sin ánimo de lucro y otros agentes económicos relacionados) cuyo objetivo es estimular la actividad innovadora mediante el fomento del uso compartido de instalaciones y el intercambio de conocimientos teóricos y prácticos, así como mediante la contribución efectiva a la transferencia de conocimientos, la creación de redes, la difusión de información y la colaboración entre las empresas y otras organizaciones de la agrupación;

L'article 27 especifica les condicions de les ajudes per a agrupacions empresarials innovadores perquè puguin ser admeses sense notificació prèvia a la Comissió ja que se reputa que no alteren el mercat interior:

#### Artículo 27

##### Ayudas a las agrupaciones empresariales innovadoras

1. Las ayudas a las agrupaciones empresariales innovadoras serán compatibles con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, del Tratado, y quedarán exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108, apartado 3, del Tratado, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el presente artículo y en el capítulo 1.
2. Las ayudas a las agrupaciones empresariales innovadoras se concederán exclusivamente a la entidad jurídica que gestione la agrupación.
3. El acceso a las instalaciones, infraestructuras y actividades de la agrupación estará abierto a varios usuarios y se concederá sobre una base transparente y no discriminatoria. Las empresas que hayan financiado al menos un 10 % de los costes de inversión de la agrupación empresarial innovadora podrán beneficiarse de acceso preferente en condiciones más favorables. Con el fin de evitar una compensación excesiva, dicho acceso será proporcional a la contribución de la empresa a los costes de inversión y esas condiciones se harán públicas.
4. Los honorarios de utilización de las instalaciones de la agrupación y de participación en sus actividades deberán corresponder al precio de mercado o reflejar su coste.
5. Podrán concederse ayudas a la inversión para la construcción o mejora de agrupaciones empresariales innovadoras. Serán costes subvencionables los costes de inversión en activos materiales e inmateriales.

6. La intensidad de las ayudas a la inversión en favor de agrupaciones empresariales innovadoras no deberá exceder del 50 % de los costes subvencionables. La intensidad de ayuda podrá incrementarse en 15 puntos porcentuales en el caso de las agrupaciones empresariales innovadoras situadas en zonas asistidas que cumplan las condiciones del artículo 107, apartado 3, letra a), del Tratado, y en 5 puntos porcentuales en el caso de las situadas en zonas asistidas que cumplan las condiciones del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado.
7. Podrán concederse ayudas de funcionamiento para el funcionamiento de agrupaciones empresariales innovadoras, durante un máximo de diez años.
8. En las ayudas a la inversión en favor de agrupaciones empresariales innovadoras serán subvencionables los costes de personal y los costes administrativos (incluidos los gastos generales) relativos a:
  - a) la actividad de la agrupación para facilitar la colaboración, el intercambio de información y la prestación o canalización de servicios especializados y personalizados de apoyo a las empresas;
  - b) la comercialización de la agrupación para aumentar la participación de nuevas empresas u organizaciones y reforzar la visibilidad;
  - c) la gestión de las instalaciones de la agrupación, la organización de programas de formación, talleres y conferencias para fomentar el intercambio de conocimientos y el trabajo en redes, así como la cooperación transnacional.
9. La intensidad de ayuda de las ayudas de funcionamiento no deberá exceder del 50 % de los costes subvencionables totales durante el período para el que se conceda la ayuda.

Així mateix té interès la *Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003 sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas* que estipula tipus de microempreses i de petites i mitjanes empreses (PYME) distingint també entre autònomes, associades o vinculades.

*b) D'àmbit estatal*

— L'article 149.1 de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat competència exclusiva en matèria de: «13. Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. [...] 15. Foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica».

— Reial Decret 475/2014, de 13 de juny, sobre bonificacions en la cotització a la Seguretat Social del personal investigador, l'article 6.2 del qual esmenta les joves empreses innovadores (JEI) i les PYME innovadores així com les microempreses innovadores amb referències a normes de qualitat o especificacions AENOR.

— Ordre IET/1444/2014, de 30 de juliol, *por la que se regula el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras del Ministerio de Industria, Energía y Turismo*.

— Ordre IET/1009/2016, de 20 de juny, *por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas de apoyo a agrupaciones empresariales innovadoras con objeto de mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas*.

## **Consell Consultiu de les Illes Balears**

c) En l'àmbit autonòmic, a més, de la normativa ja esmentada de l'Estatut d'Autonomia, configura la norma legal d'interès la Llei 7/1997, de 20 de novembre, de la recerca i del desenvolupament tecnològic i s'ha de tenir en compte el Pla de Ciència, Tecnologia, Innovació i Emprenedoria de les Illes Balears per al període 2013-2017, aprovat pel Consell de Govern dia 8 de novembre de 2013.

### **Cinquena**

Pel que fa a la seva estructura, el Projecte de decret sotmès a consulta consta d'un preàmbul, un part dispositiva que consta de vuit articles en cinc capítols, una disposició addicional, una de transitòria i dues de finals, així com tres annexos. Així els seus continguts bàsics són:

Capítol I. Disposicions generals (articles 1 i 2, objecte, naturalesa i finalitats).

Capítol II. El Registre d'Agrupacions Empresarials Innovadores de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. (Articles 3-5, registre, funcions i requisits subjectius de les AEI).

Capítol III. Procediment i efectes d'inscriure's en el Registre (article 6).

Capítol IV. Seguiment i obligacions de les entitats inscrites (article 7).

Capítol V. Baixa en el Registre (article 8).

Disposició addicional única. Protecció de dades de caràcter personal.

Disposició transitòria única. Adaptació de la norma reguladora (AEI ja en funcionament que vulguin rebre ajudes públiques).

Disposició final primera. Habilitacions a la consellera d'innovació i recerca i Turisme (sic).

Disposició final segona. Entrada en vigor.

Annex 1. Sol·licitud d'inscripció en el Registre d'Agrupacions (document model amb qüestionari)

Annex 2. Elements bàsics d'informació que com a mínim han de contenir els plans estratègics.

Annex 3. Criteris de valoració dels plans estratègics presentats.

Arribats a aquest punt i analitzat el contingut del Projecte, aquest òrgan de consulta conclou que aquest s'adequa a la legalitat atès que s'ajusta, en línies generals, al marc normatiu en el qual s'insereix i, més en concret, en l'àmbit autonòmic.

El Projecte suscita en el Consell Consultiu les següents reflexions. En primer lloc, la regulació projectada —encara que no s'explicita— té com objectiu principal establir uns paràmetres d'entitats beneficiàries de subvencions que, un cop registrades, facilitaran la

## Consell Consultiu de les Illes Balears

gestió d'aquestes ajudes i, en definitiva, del foment de l'activitat innovadora i de recerca. En segon lloc, i a conseqüència de l'anterior, cal recordar que una convocatòria per concedir subvencions requereix acomplir les condicions regulades en el Text Refós de la Llei de Subvencions, particularment i en resum: el pla estratègic de subvencions (que aprova el Consell de Govern), les bases reguladores (que aprova o dicta el conseller del ram) i la convocatòria pròpiament dita (o acte administratiu que —amb pressupost concret— marca l'inici del procediment subvencional). Per tant, és dubtós que aquest Projecte sigui completament operatiu de forma àgil, ja que conforma una reglamentació prèvia.

Així mateix es pot afegir que és admissible la regulació del Projecte perquè determinats aspectes del Registre d'AEI (els plans estratègics i els criteris de valoració d'aquests per ser AEI) puguin ser modificats per ordre de la consellera, atès que la matèria no es troba sotmesa a reserva de llei i la previsió està a l'empara de l'article 38.2, lletra b) de la Llei balear 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears.

En un altre ordre de coses, i abans d'entrar en l'anàlisi jurídica i de tècnica normativa, cal advertir que el Consell Consultiu no entra a valorar els aspectes tècnics del Projecte, és a dir, els requisits subjectius de les empreses i entitats (en el sentit europeu) que poden formar AEI i en definitiva els criteris per poder ser beneficiàries de subvencions autonòmiques; aquestes qüestions s'han valorat per la Direcció General d'Innovació i Recerca i també pel Consell Econòmic i Social.

Entrant a analitzar el Projecte, en el qual cal fer constar que s'han acceptat gairebé totes les observacions fetes en el Consell Econòmic i Social, el Consell Consultiu fa les següents observacions:

a) En tot el Projecte —també el preàmbul— és convenient revisar la terminologia i la redacció (per exemple «massa crítica», «mercat o segment de mercat objectiu», «guàrdia i custòdia de la documentació», «les AEI inscrites en el mateix», «presentació dirigida a», «fonts d'informació públiques reconegudes», «pimes», «pot sol·licitar a les entitats sol·licitants», entre d'altres) i fixar correctament les citacions de textos normatius o aprovats (per exemple a l'article 5.1.h) i les denominacions correctes dels organismes (per exemple, Ministeri d'Economia i Empresa a l'article 5.1 i Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme a l'art. 5.2 i 4 del Projecte ja que les denominacions departamentals han canviat en la XII Legislatura des de juny de 2018).

b) Potser seria útil, continuant amb aspectes de tècnica normativa, en disposar un apartat en l'article 1 relatiu a definicions i fixar als efectes d'aquest decret què s'entén per cada terme jurídic d'importància i si de cas establir-ne les sinonímies o equivalència formals. No és necessari repetir cada vegada el terme «agrupació empresarial» i «clúster» si són idèntics als efectes del reglament, intentant evitar termes anglesos o anglicismes innecessaris o acrònims de dubtosa utilitat («iniciativa European Cluster Excellence», «Bronze Label», per exemple).

c) El sistema d'avaluació, valoració, proposta de resolució i resolució provisional i definitiva per quatre anys, sembla complicat per a la matèria de què tractam. Seria

convenient plantejar-se una simplificació sense deixar d'acomplir la Legislació procedimental. De fet, la proposta de resolució podria ser notificada (com pertoca com a tràmit d'audiència) i després notificar la resolució definitiva, un cop rebudes i valorades si escau les al·legacions particulars. Es suggereix modificar l'art. 6 en aquest sentit.

d) En l'article 6.3 també es preceptua que «La Direcció General d'Innovació i Recerca de la Vicepresidència i Conselleria de [...] ha d'actuar com a òrgan instructor de l'expedient». Seguint la nostra reiterada doctrina, cal substituir «la Direcció General» per «el director general». Aquesta observació és essencial. No sembla recomanable que el director general sigui instructor d'expedients però això ja és una decisió de l'Administració promotora de la disposició general ara en curs. I potser convenient recordar que una cosa és la iniciació del procediment (que compet a l'òrgan determinat en el reglament o en la legislació), una altra és la instrucció (que ha d'estar predeterminada i separada en els procediments sancionadors) i una altra, finalment, la resolució. Aquí no estam davant un procediment sancionador ni d'autorització, sinó davant un procediment de registre instrumental per a les actuacions de foment de tot tipus que vulgui promoure el Govern de les Illes Balears en una determinada línia de promoció econòmica i de la innovació i recerca.

e) A l'article 7.3 in fine es troba una disposició pròpia de la disposició final primera, per la qual a més a més ja es troba habilitada la conselleria, i que és innecessària, a més, d'estar ubicada incorrectament. Aquesta observació, tot i ser de tècnica normativa, és essencial.

f) La disposició addicional única resulta supèrflua en els termes actuals; seria convenient potser fer una remissió a la legislació de protecció de dades, ara recentment aprovada per la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades i Garantia dels Drets Digitals, informació que sí resulta útil per als destinataris de la norma.

g) Anàlisi més detinguda mereix la disposició final primera. Es proposa habilitar la consellera per «dictar els actes i disposicions que resultin necessaris per a l'execució i l'aplicació d'aquest Decret». Cal distingir entre la resolució de procediments o «dictar actes» amb efectes ad extra, potestat que té la consellera sense necessitat de cap precisió del decret a l'empara de la legislació autonòmica, per una part, i per l'altra, la potestat reglamentària de segon grau o de desplegament dels reglaments emanats del Govern de les Illes Balears. En aquest segon cas, la potestat reglamentària del conseller competent sí és convenient explicitar-la si es concep —com sol ser habitual— que hi pugui haver desplegament i compleció del reglament general. Això té matisos quant, en l'àmbit balear, s'ha de deixar una part de la reglamentació als consells insulars els quals, naturalment, es regeixen per la seva normativa pròpia d'organització. És evident que no tots els actes d'execució d'aquest decret els dicta la consellera; en canvi, és precís que només la consellera del departament podrà desplegar o completar el decret.

Com hem dit en el Dictamen 147/2016:

b) En relació amb la disposició final primera in fine, l'autorització que es fa a la consellera per desplegar el Decret en projecte està redactada en termes mereixedors de la mateixa objecció que ja hem formulat, entre d'altres, en els dictàmens 132/2006, 145/2006, 125/2008 i 33/2009.

«L'habilitació normativa, fórmula clàssica de les disposicions finals, opera en l'àmbit normatiu, o reglamentari, és a dir, com a fórmula habilitant d'acord amb l'article 38.2 de la Llei 4/2001, del Govern. Per tant, no resulta correcte entremesclar el desplegament —que fa referència a la potestat reglamentària— amb la potestat executiva —que fa referència a la capacitat de dictar actes administratius—, ja que aquesta darrera pot atribuir-se a qualsevol òrgan administratiu, dins el marc organitzatiu i funcional que estableix la legislació. Suggerim suprimir la referència a l'execució perquè és evident que hi ha elements o punts d'aquesta que corresponen a òrgans administratius diferents de la consellera.»

En el segon paràgraf, no obstant, s'hi introdueix una regulació distinta quan es preveu que «Les modificacions necessàries dels continguts tècnics dels annexos poden efectuar-se mitjançant ordre de la consellera d'Innovació, Recerca i Turisme». En aquest punt s'han de distingir els annexos ja que són de naturalesa distinta. L'Annex 1, el model de sol·licitud, és lògic que pugui ser fàcilment modificat, no per ordre, sinó per resolució de la consellera. En canvi els Annexos 2 i 3 no es tracta de contingut tècnic, sinó de contingut normatiu essencial, dels criteris subjectius bàsics per ser AEI, la presentació dels plans estratègics i els seus criteris de valoració; així, podem concloure que la regulació de fons és admissible com queda dit, perquè no és matèria sotmesa a reserva de llei i el supòsit es troba a l'empara de l'article 38.2.b) de la Llei balear 4/2001.

El suggeriment que formulam a l'Administració és que n'adapti la terminologia i la redacció dels dos apartats en el sentit indicat, tant del primer paràgraf com del segon. Aquesta observació no és essencial.

h) Quant a la Disposició transitòria única projectada, a més de la seva redacció, que resulta de difícil lectura, caldria corregir una visió parcial (que també es produeix en l'article 3.5 del Projecte) de la funció i naturalesa del Registre d'Agrupacions Empresariales Innovadores ja que preveu únicament les ajudes «gestionades per la Direcció General d'Innovació i Recerca» —literalitat de l'art. 3.5— i «que vulguin sol·licitar ajudes públiques de la Vicepresidència i Conselleria [...]» —literalitat de la Disposició esmentada—. Cal recordar que el decret l'aprova el Govern de les Illes Balears i que les funcionalitats del Registre autonòmic són per tota l'Administració autonòmica. És possible pensar que les AEI inscrites poden ser subvencionades o afavorides des d'una altra conselleria o departament (Educació, Universitat, Indústria, etc) o des d'altres administracions o entitats, tal com fa el Govern respecte de les actuacions del Ministeri corresponent. El que es recomana, per tant, és que l'abast de les funcions del Registre no es redueixin tant, cosa que també permet d'evitar efectes perniciosos de qualsevol canvi organitzatiu que pugui ordenar la Presidència de les Illes Balears.

### **III. CONCLUSIONS**

**1a.** Està legitimada la presidenta de les Illes Balears per demanar el present dictamen i és competent el Consell Consultiu per emetre'l, amb caràcter preceptiu.

## Consell Consultiu de les Illes Balears

**2a.** Pel que fa al procediment, s'ha tramita conformement a Dret excepte pel que fa a les observacions essencials especificades així en la consideració jurídica segona. El Consell de Govern és competent per aprovar el decret en projecte.

**3a.** Per a l'ús de la fórmula «d'acord amb el Consell Consultiu», s'han de tenir en compte les observacions formulades amb caràcter essencial a la consideració jurídica cinquena, apartats *d)*, *e)* i *g)*. Les altres observacions no tenen caràcter essencial però d'atendre's millorarien el text.

Palma, 19 de desembre de 2018

El president



Antonio José Diéguez Seguí

La consellera secretària



Maria Ballester Cardell

