

- 3) Manifestación de consentimiento de los interesados: contenido y forma de acreditarlo.
- 4) El parámetro interpretativo del interés público. Si debe ser o no restrictivo.
- 5) Si en el contexto actual sería conforme a derecho continuar la tramitación de las ayudas objeto de consulta.

Si bien la consulta se formula con caracteres genéricos, lo cierto es que aparece vinculada a la convocatoria correspondiente al año 2020 de ayudas a proyectos de investigación y desarrollo en salud, tal y como ilustra la documentación que la acompaña:

- Orden de 24 de marzo de 2020, de la Consejera de Salud, por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2020 de ayudas a proyectos de investigación y desarrollo en salud. Memoria técnica justificativa de la Dirección de Investigación e Innovación Sanitarias.
- Propuesta de resolución de la Dirección de Investigación e Innovación Sanitarias, de 30 de marzo de 2020.
- Manifestación de la conformidad de cuatro interesados (Bioaraba, Biocruces Bizkaia, Biodonostia y Kronikgune).
- Informe de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud, de 6 de abril de 2020.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el artículo 8.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A. LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS Y PLAZOS ADMINISTRATIVOS

La Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, intitulada “Suspensión de plazos administrativos”, impone con carácter general la suspensión de términos y plazos para “*la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público*”. La Disposición intercala los términos suspensión e interrupción, si bien es pacífico que el precepto impone, más allá de las expresiones utilizadas, un mandato de suspensión que afecta a términos y plazos (momento concreto o lapso temporal en que ha de verificarse una actuación en el seno del procedimiento), que se mantendrá en tanto esté vigente el estado de alarma y se reanudará, por el período que reste, una vez desaparezca dicho estado con las sucesivas prórrogas de que sea objeto. En el caso de los términos, aquella suspensión determinará la fijación de un nuevo señalamiento.

Se trata de una regla excepcional, como corresponde a la situación en la que se incardina, cuya aplicación queda delimitada en el tiempo del modo expuesto, y se extiende, con carácter general, a cualesquiera términos y plazos de los procedimientos que se tramiten por todas las entidades del sector público, tengan efectos *ad extra* o *ad intra*. Ello sí, con las salvedades contempladas en los apartados tercero a sexto de la misma Disposición y las recogidas, igualmente, en el artículo 33 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 y en la Disposición adicional octava del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, ámbitos, estos últimos, ajenos a la actividad de fomento a que se refiere la consulta.

~~Es una~~ Una regla que ha de ser interpretada en el contexto en el que se inserta, como una medida más de apoyo a otras destinadas a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, a contener la progresión de la enfermedad y a reformar el sistema de salud pública, en palabras de la parte expositiva del Real Decreto 463/2020.

La Administración Pública, y los procedimientos que en su seno se tramitan, son motor de interacción constante con personas físicas y jurídicas y a esta circunstancia no puede ser ajena la radical limitación de derechos que instaura el propio Real Decreto.

Es lógico advertir que aquella regla general auxilia a otras, de carácter sustantivo, y se informa, obviamente, por el intento de causación del menor perjuicio a los administrados interesados en los procedimientos de los que son parte.

2. LAS EXCEPCIONES

Los apartados tercero y cuarto de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, contemplan excepciones a la regla de suspensión. También lo hacen sus apartados quinto y sexto, si bien en los ámbitos tributario y de la seguridad social, ajenos al desenvolvimiento de la acción del Departamento de Salud.

Los citados apartados tercero y cuarto tienen cierta proyección general, al no quedar circunscritos a materias o ámbitos concretos, si bien su delimitación, en algunos casos a partir de conceptos jurídicos indeterminados, exigen un acercamiento conceptual.

Antes, ha de dejarse sentado un criterio hermenéutico básico, que exige la interpretación restrictiva de la excepción, de modo que la aplicación del régimen excepcional a que se refieren aquellos apartados tercero y cuarto no termine por desvirtuar el establecido con carácter general en los apartados precedentes.

Esto es, la interpretación de las excepciones habrá de hacerse de acuerdo con el artículo 4.2 CC, sin extender su alcance allí donde su sentido estricto no alcanza, con un criterio de interpretación restrictiva de la excepción y procurando la máxima coordinación entre la regla y la excepción.

2.a) Las excepciones del apartado tercero de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020:

- Cuando se dirija a evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del/los interesado/s en el procedimiento, a cuyo fin es preciso que este o aquellos manifiesten su conformidad con la continuación del procedimiento.

El perjuicio grave para el interesado habrá de derivar de la propia suspensión del procedimiento y vincularse principal, aunque no exclusivamente, con el objeto del mismo. Habrá de ser cierto, actual o futuro, pero no meramente hipotético.

Igualmente, la apreciación de la gravedad del perjuicio a los derechos e intereses de la persona interesada en el procedimiento exigirá, en el marco de la obligada motivación del acuerdo que decida la continuación del procedimiento, su ponderación con el daño que pudiera derivar del levantamiento de la suspensión a la luz del interés público protegido por el Real Decreto 463/2020.

En tal caso, el levantamiento de la suspensión queda circunscrito a la posibilidad de adoptar medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar el perjuicio al que viene haciéndose referencia.

Hay que hacer notar, y esta cuestión enlaza con alguna de las planteadas en la consulta, que la posibilidad desplegar actuaciones de ordenación o actos de instrucción presupone la existencia de un procedimiento administrativo ya iniciado al tiempo de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020 –el 14 de marzo-, pues solo cabrá dictar aquella tipología de actos (entendido el término en sentido amplio) al amparo de esta excepción en procedimientos en tramitación, nunca en procedimientos no natos.

Del mismo modo, la concurrencia del presupuesto de hecho sobre el que se asienta la excepción a la regla de la suspensión –la evitación de perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento-, exige como *conditio sine qua non* que quien sufra el perjuicio sea interesado en el procedimiento, y tal categoría¹ demanda apriorísticamente la existencia de un procedimiento.

¹ Artículo 4.1 de la Ley 39/2015. “Concepto de interesado.”

El matiz no es baladí ni meramente teórico, en tanto la consulta alude a la interpretación del apartado tercero de la Disposición adicional de repetida cita, vinculándola a las dudas que surgen “en relación con las subvenciones que no se han publicado ni resuelto en el momento de declarar el estado de alarma”.

Sin embargo, la documentación aportada por el órgano consultante acredita que la Orden de aprobación de la convocatoria tuvo lugar el 24 de marzo de 2020, vigente el estado de alarma, y ha de tenerse en cuenta, igualmente, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 49.2 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, el acto que da inicio al procedimiento de oficio de concesión de subvenciones es la convocatoria aprobada por el órgano competente.

Esto es, si el procedimiento no estaba iniciado a la entrada en vigor del estado de alarma y se promueve durante su vigencia, huelga cualquier consideración acerca de la aplicabilidad de la excepción contenida en el apartado tercero de la disposición adicional de constante referencia.

Primero, porque al momento de aprobación de la Orden de 24 de marzo de 2020 no existían interesados en el procedimiento a los que sirviera el levantamiento de la suspensión.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca”.

Segundo, porque, a lo sumo, en tal fecha cabría reconocer a los integrantes de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología una mera expectativa de derecho que pudiera derivar de la promoción de la convocatoria subvencional, pero en absoluto un perjuicio real y cierto en su haz de derechos e intereses que permitiera justificar el dictado de actos de ordenación e instrucción para evitar graves perjuicios en los interesados.

Tercero, porque la publicación de la convocatoria en el BOPV es condición de eficacia de la Orden de 24 de marzo de 2020, esto es, el requisito preciso para que aquella Orden produzca los efectos que le son propios. Hasta entonces, la condición de interesado es ilusoria, pues la convocatoria no ha desplegado efecto externo ni interno alguno. Cuestión distinta será si la publicación resulta obligada, o el plazo en que haya de verificarse, por citar algunos ejemplos.

Así las cosas, las manifestaciones de Bioaraba, Biocruces Bizkaia, Biodonostia y Kronikgune, que se incorporan a la consulta, carecen de relevancia alguna a los efectos que ahora se analizan.

Y, además, resultan insuficientes, pues no agotan todos los posibles interesados. No en todos los proyectos y actividades subvencionables resultarán beneficiarios los Agentes de la Red Vasca de Ciencia Tecnología e Innovación acreditados en la categoría de Centros de Investigación Sanitarios, como los que acaban de citarse. Así, por ejemplo, las líneas dirigidas a la potenciación de la investigación en salud de carácter estratégico y las acciones complementarias de especial interés (artículo 6.3 y 4 de la Orden).

Cuarto, porque no hay razón para la suspensión de un procedimiento subvencional cuya promoción habrá debido justificarse en razones –a las que se dedicará un posterior comentario-, que demandan la culminación del procedimiento e incluso su plena ejecución.

En otro caso, la Orden de 24 de marzo de 2020 carecería de justa causa.

- Procedimientos en los que el particular renuncie al beneficio de la suspensión.

La lógica de este supuesto sirve, igualmente, a procedimientos en tramitación a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, no hallándose, como se ha dicho, el caso analizado en la situación descrita.

Obviamente, y salvo que el interés público estrechamente vinculado al Real Decreto de constante referencia o los posibles perjuicios a terceros (artículo 6.2 CC), demandaran la total paralización de determinados procedimientos, también cabría asumir que aquellos iniciados a instancia de parte, vigente el estado de alarma, quedarán incardinados en esta excepción, habida cuenta de que la solicitud de inicio podría considerarse expresión suficiente de la voluntad del interesado de impulsar el procedimiento por él promovido, eludiendo la suspensión, sin necesidad de una declaración de voluntad adicional.

En cualquier caso, y por centrar el análisis en la consulta planteada, es pacífico que el procedimiento subvencional se encuadra en la tipología de procedimientos de oficio.

Corresponde, por tanto, a la Administración Pública, a través del órgano competente, su promoción, la determinación de las bases reguladoras, del crédito presupuestario imputable a la subvención, su cuantía máxima, los objetivos, condiciones, requisitos de los solicitantes, de los beneficiarios, etc.; un quehacer de la exclusiva competencia de la Administración, al que resulta ajeno e impropio el consentimiento de los eventuales interesados (y en la mayoría de los supuestos integrantes de una pluralidad indeterminada de ellos) en orden a evitar la suspensión de los plazos.

De igual forma, y una vez iniciado el procedimiento, recabar el consentimiento de los interesados deviene disfuncional.

Primero, porque el presupuesto legitimador de la superación de la regla de la suspensión ha de situarse *ex ante* del inicio del procedimiento, cuando su promoción tiene lugar vigente el estado de alarma.

Segundo, porque, presuponiendo su existencia -de acuerdo con las reglas que emanan del apartado cuarto de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 y sin perjuicio del

análisis que se efectuará seguidamente-, el consentimiento de los interesados en el procedimiento resulta, sin más, innecesario.

2.b) Las excepciones del apartado cuarto de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.

- Procedimientos que se vinculan estrechamente a hechos justificativos del estado de alarma.

La conexión con hechos justificativos vinculados al estado de alarma, exige una interpretación restrictiva, dado el énfasis que incorpora el adverbio “estrechamente”. No vale cualquier conexión, sino que aquella ha de ser directa y encontrar razón de ser en el estado de alarma.

En todo caso, la consulta no alude a este supuesto, razón suficiente para obviar su análisis,

- Procedimientos vinculados al funcionamiento básico de los servicios.

La expresión “*funcionamiento básico de los servicios*” parece referirse a la totalidad de los servicios que prestan las Administraciones, bien que en un dimensionamiento reducido a lo “básico”, esto es, que presente un notable grado de esencialidad. De otro modo, la vis expansiva de esta excepción podría aglutinar a más procedimientos que los subsumibles en la regla general.

Será carga del órgano competente la aportación de los datos necesarios que expliquen las razones para la determinación de unos niveles de servicios concretos en consonancia con las órdenes y recomendaciones de las autoridades sanitarias de reducir al máximo la presencia de personal en las sedes de los distintos organismos públicos. Y en este punto, la unión del adjetivo “*indispensable*” al funcionamiento básico de los servicios, imprime al servicio del carácter de mínimo necesario que impone la situación de emergencia.

Cada órgano directivo está llamado a confeccionar, de modo más o menos formal, el particular inventario de servicios de su unidad, cuya prestación se garantizará mientras dure el estado de

alarma, siempre que su prestación no implique menoscabo alguno de la finalidad a que se dirige el Real Decreto 463/2020 y de los deberes que el mismo impone.

Se trata, en cualquier caso, de supuestos donde existe un amplio margen de apreciación por parte del órgano competente en la identificación de los procedimientos vinculados al funcionamiento básico de los servicios.

Ahora bien, como en el supuesto anterior, la consulta elude cualquier consideración al respecto de este supuesto, en el que, dicho sea de paso, no parece subsumirse la convocatoria subvencional promovida por el Departamento de Salud.

- Procedimientos indispensables para la protección del interés general.

La sola consideración de la protección del interés general como fundamento justificador del inicio, continuación o resolución de los procedimientos administrativos, vaciaría de contenido la regla general establecida en los apartados primero y segundo de la Disposición de repetida cita, pues es aquella protección el principio inspirador de la actuación de las Administraciones Públicas, y el fin preponderante a cuyo efecto y materialización se dirige el procedimiento administrativo.

A la postre, todos los procedimientos se dirigen a aquella protección.

La clave interpretativa en estos supuestos –también en el funcionamiento básico de los servicios– se halla en el adjetivo “*indispensables*”, nuevo énfasis que exige una interpretación igualmente restrictiva, y que califica estos procedimientos para la consecución del interés general.

Lo indispensable alude, según la Real Academia Española (RAE), a lo “*necesario o muy aconsejable que suceda*”, esto es, y llevándolo al análisis que nos ocupa, a los procedimientos estrictamente necesarios para la protección del interés general, un interés que ha de resultar preponderante en la actual situación del estado de alarma.

Ello obliga a efectuar una triple operación, en orden a apuntalar la necesaria motivación que ha de acompañar la promoción de estos procedimientos y, en el caso de que ya estuvieran en tramitación a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, la continuación de su instrucción y resolución,:

(1) la primera, de identificación del interés público protegible, determinado en la norma sustantiva que le sirve de cobertura;

(2) la segunda, de ponderación y valoración de la necesidad, directa y no auxiliar, del procedimiento para la efectividad de aquel interés general protegible;

(3) la tercera y, vinculada a la anterior, de conexión de aquel interés con alguna de las finalidades a que se dirige el Real Decreto 463/2020, y que, a decir de la parte expositiva de la norma, son las siguientes: protección de la salud y seguridad de los ciudadanos, contención de la progresión de la enfermedad y refuerzo del sistema de salud pública, pero también la mitigación del impacto sanitario, social y económico que puede derivarse de la pandemia.

La perentoriedad del interés general que se adivina en estos supuestos es tal que obliga a actuar, impulsar y resolver el procedimiento de que se trate, sin que quepa asumir como opción jurídicamente viable su paralización.

Este análisis deberá incorporarse, de manera más o menos sucinta, como motivación de la procedencia de promover los procedimientos de que se trate, asumiendo la motivación el papel que ostenta al servicio del control de la discrecionalidad, de la interdicción de la arbitrariedad y de la desviación de poder.

El control de la discrecionalidad administrativa impone que, en el ejercicio de la potestad discrecional, como presupuesto de legitimación, se expliquen las razones que determinan la decisión. Y esta justificación ha de hacerse con criterios de racionalidad como los que acaban de expresarse en la triple operación a la que acaba de hacerse referencia, justificando así el legítimo ejercicio de la potestad discrecional y despejando cualquier duda respecto a lo que sería el puro ejercicio arbitrario del poder.

Y en este punto, ha de retomarse el análisis de la documentación integrante de la consulta.

De un lado, la Resolución de la Directora de Investigación e Innovación Sanitarias, de 30 de marzo de 2020, de continuación del procedimiento administrativo relativo a la convocatoria de ayudas a proyectos de investigación y desarrollo en salud. Y, de otro, el informe emitido por la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales, el 6 de abril de 2020.

La citada Resolución dispone “1. *No suspender los plazos administrativos y continuar con el procedimiento de tramitación de la convocatoria de ayudas a proyectos de investigación y desarrollo en salud, a través de la correspondiente Orden de la Consejera de Salud. 2. Proceder a la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco de la Orden de 24 de marzo de 2020, de la Consejera de Salud, por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2020 de ayudas a proyectos de investigación y desarrollo en salud*”.

Ya se ha justificado a lo largo de este informe que lo relevante no es la motivación de la no suspensión de un procedimiento que se ha iniciado vigente el estado de alarma con el solo objetivo de no generar perjuicios a terceros, pues lo decisivo es, por la razón temporal expuesta, justificar que aquel procedimiento conecta de modo preciso, directo y con carácter indispensable con una razón de protección del interés general.

Son esas las razones que han de analizarse y serán las que habrán de integrar la motivación acerca de la procedencia de iniciar la convocatoria subvencional.

Vaya por delante que no se ha tenido acceso a los actos preparatorios que culminan en el inicio del procedimiento, siendo la sede propia para incorporar la motivación, la “*ratio decidendi*”, de constante referencia.

Efectuada esta salvedad, interesa extractar algunas de las consideraciones que sirven de motivación a la Resolución de la Directora de Investigación e Innovación Sanitarias pues, es lógico presumir que coincidirán con las tenidas en cuenta en el examen de la procedencia de promover la convocatoria por Orden de la Consejera de Salud de 24 de marzo de 2020 y figurarán, por ello, como motivación de la procedencia de promover la convocatoria subvencional en el momento actual:

(...) la investigación es una actividad considerada de interés general y, más específicamente, la convocatoria de ayudas a proyectos de investigación y desarrollo en salud persigue distintas finalidades:

a) por una parte, responde a fines propios del sistema sanitario (relevo generacional, respuesta a necesidades organizativas y de toma de decisión sanitaria, colaboración entre entidades y creación de masa crítica en ámbitos concretos, etc.), a través de la financiación:

- a proyectos de grupos emergentes;

- de investigación en servicios sanitarios (evaluación de políticas de salud; evaluación de proceso y resultados; ayuda a la toma de decisiones; desarrollo y evaluación de modelos organizativos);

- de proyectos biomédicos, de investigación fundamental en salud.

- de proyectos sanitarios integrados, entre Institutos.

- de la intensificación o liberación de profesionales para su dedicación parcial a actividades de I+D+i. Siendo beneficiarios de estas ayudas los Agentes de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (RVCTI) acreditados en la categoría de Centros de Investigación Sanitarios.

b) Por otra parte, la convocatoria también da respuesta a retos planteados en el conjunto de la estrategia RIS3 Euskadi en el área estratégica de biociencias salud, sobre todo relacionados con la colaboración con terceros para reforzar la capacidad innovadora y de competitividad del País Vasco, a través de la financiación de:

- investigación en salud de carácter estratégico, abierta a todo tipo de Agentes de la RVCTI que presenten proyectos en las áreas de medicina personalizada (incluida medicina de precisión y herramientas de analítica avanzada), dispositivos médicos, enfermedades raras, y neurociencias-neurotecnología.

- acciones complementarias de especial interés, también abierta a Agentes de la RVCTI acreditados en cualquier categoría, con el fin de financiar acciones de apoyo a la investigación y desarrollo en salud, de interés general ligadas a las actividades y objetivos RIS3 y/o establecidas en los planes de acción de los grupos de trabajo RIS3 biociencias-salud o de las Iniciativas Estratégicas.

c) La convocatoria de ayudas a proyectos de investigación y desarrollo en salud es una herramienta esencial para los centros del sistema sanitario, es decir, Bioaraba, Biocruces Bizkaia, Biodonostia y Kronikune. Estos son los únicos Agentes de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación en cuyos fines fundacionales se encuentra "Promover la investigación biomédica, epidemiológica, de salud pública y en servicios sanitarios; Fundamentar científicamente los programas y políticas del sistema sanitario; y

Potenciar de forma preferente la investigación traslacional, entendiendo por tal la investigación orientada a acelerar el traslado de los conocimientos científicos a la práctica clínica, según recomendaciones internacionales", es decir, que desempeñan una actividad específicamente orientada a apoyar el desempeño del sistema sanitario de Euskadi (a través de la I+D+i)".

Añade, además, que "la ausencia de financiación finalista en 2020 para estos Institutos afectaría negativamente al sostenimiento o funcionamiento de algunos grupos o áreas de investigación; y al cumplimiento de indicadores por los que son evaluados (en el caso de Biocruces Bizkaia y Biodonostia, también a escala estatal, por ser Institutos acreditados por el Instituto de Salud Carlos III)". (El subrayado es de quien suscribe).

Sin ánimo de sustituir al órgano competente, el texto extractado ha de ponerse en relación con las normas que sirven de soporte a la convocatoria subvencional, y con el interés público que subyace en la misma, a fin de efectuar una somera aproximación al interés público prevalente y al servicio que la convocatoria de repetida cita presta al mismo.

Así, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi, la Ley 14/2007, de 3 de julio, de investigación biomédica y la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, a las que alude la parte expositiva de la Orden de 24 de marzo de 2020, apuestan por el impulso de la investigación y la innovación como medios para conseguir una economía basada en el conocimiento que permita garantizar un crecimiento equilibrado, diversificado y sostenible, por la promoción del fomento de la investigación, a la par que por la creación de un entorno favorable a la innovación, por la movilidad de los investigadores entre sector público de I + D y empresas, por el impulso y estímulo de la acción coordinada de los poderes públicos y de los organismos e instituciones públicos y privados dedicados a la investigación, a los que ha de dotarse de instrumentos para cumplir su tarea.

Por su parte, el Decreto 109/2015, de 23 de junio, por el que se regula y actualiza la composición de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación, reafirma la apuesta por la investigación y la innovación, *siempre desde la perspectiva de contribuir a la mejora competitiva de las empresas y a la creación de bienestar y riqueza económica y social.*

En este marco y a su servicio se sitúa, sin duda, la Orden 24 de marzo de 2020, de la Consejera de Salud, por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2020 de ayudas a proyectos de investigación y desarrollo en salud. Basta contrastar el texto resaltado de la parte expositiva de la Resolución de 30 de marzo de 2020 con el interés público identificado en las normas antedichas. Su conexión se presenta evidente y directa.

No puede pasarse por alto, su vez, que la convocatoria se dirige, según declaración de su parte expositiva, a contribuir a *“mejorar la salud y el bienestar de la ciudadanía, al desarrollo socioeconómico del País Vasco, apoyando la generación, transferencia y/o aplicación del conocimiento en el ámbito biosanitario mediante proyectos de investigación con enfoque traslacional y colaborativo, y fomentando nuevos nodos de profesionales que se incorporan al campo de la investigación sanitaria”*. Del mismo modo que no puede obviarse que la convocatoria pretende, aunque no en exclusiva y sin ánimo de ser exhaustivos, la promoción de la investigación biomédica, epidemiológica, de salud pública y en servicios sanitarios, así como fundamentar científicamente los programas y políticas del sistema sanitario y el traslado de los conocimientos científicos a la práctica clínica.

Su vinculación con el interés general a que sirve el Real Decreto 463/2020 es perceptible y justificable. Protección de la salud y seguridad de los ciudadanos, contención de la progresión de la enfermedad y refuerzo del sistema de salud pública, mitigación del impacto sanitario, social y económico que puede derivarse de la pandemia, son fines explícitos de aquella disposición, que el órgano competente para la promoción de la convocatoria ha debido valorar dentro del marco de apreciación discrecional ínsita a los supuestos previstos en el apartado cuarto de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.

De este modo, este informe se desmarca de las conclusiones 1ª y 2ª del emitido por la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales, de 6 de abril de 2020, con las siguientes matizaciones:

1) No es la Resolución de 30 de marzo de 2020 el acto que ha de motivar la procedencia de promover la convocatoria subvencional. La motivación ha de incorporarse como parte de la decisión que avala la conformidad a Derecho de instar en el vigente estado de alarma la Orden de 24 de marzo de 2020.

2) No obstante lo expuesto en el punto anterior, en la motivación que alberga aquella Resolución se detecta una justificación suficiente, en los términos ya expuestos, para la promoción de la convocatoria.

En todo caso, el deber de motivación corresponde al órgano competente para aprobar la convocatoria. Su explicitación, como se ha dicho, habrá de integrarse en el expediente.

3) En el alcance del deber de motivación bastará atender a la doctrina del Tribunal Constitucional respecto la motivación de las sentencias, aplicable *mutatis mutandis* a los actos administrativos.

A tal efecto deben considerarse suficientemente motivados aquellos actos que vengan apoyados en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundadores de la decisión, esto es, la "*ratio decidendi*" que determina aquélla (por todas, SSTC 13/2001; 187/2000; 184/1999; 187/1998).

Un deber que se colma con la triple operación a la que antes se ha hecho referencia.

4) La promoción de la convocatoria con la justificación apuntada no estaría sujeta, por la propia intensidad del interés público del que, cabe presumir, se habrá hecho eco la motivación, a suspensión alguna en la tramitación que podrá desembocar, sin obstáculo, en la Resolución que corresponda.

5) Finalmente, a la luz de lo dispuesto en el artículo 10 de la Orden de 24 de marzo de 2020, en cuya virtud, las "*solicitudes, requerimientos, notificaciones, subsanaciones, justificaciones y demás gestiones implicadas en esta Orden*" se efectuarán por medios electrónicos, no se detecta que, de la tramitación del procedimiento en cuestión, pudiera derivarse incumplimiento de las previsiones contenidas en el Real Decreto 463/2020, ni que su tramitación pudiera conllevar obligación alguna para los interesados de personarse en dependencias de la Administración convocante.

3. OTRAS CONSIDERACIONES

Si bien la conclusión obtenida en los anteriores epígrafes eximiría del análisis de las cuestiones suscitadas en el apartado II.3 de la consulta, la importancia de algunas de ellas, y la posibilidad de que las mismas pudieran suscitarse por otros órganos directivos, aconsejan la emisión de algunas breves consideraciones al respecto:

1. Qué debe entenderse por medidas de ordenación e instrucción y si la publicación de una Orden por la que se convocan unas ayudas en el Boletín Oficial del País Vasco tendría cabida en esos supuestos

A la ordenación e instrucción del procedimiento se dedican los capítulos III y IV del Título IV de la Ley 39/2015, a los que me remito por ser suficientemente expresivos de la tipología de actos que abrigan, al igual que procede la remisión al artículo 24 de la Ley 38/2003, que concreta las actividades de instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones.

Se plantea si la publicación de la Orden de convocatoria de ayudas en el BOPV es una medida de ordenación e instrucción.

Se descarta su naturaleza como acto de instrucción, para cuya justificación bastará con señalar que aquella publicación se inserta en la fase de iniciación del procedimiento, como requisito de eficacia de la Orden de convocatoria. La instrucción se dirige a determinar, conocer y comprobar los presupuestos conforme a los cuales haya de pronunciarse la resolución. Obvio es decir que la publicación de la Orden de convocatoria es ajena a tal naturaleza.

No lo es, sin embargo, a la propia de las actuaciones de ordenación. Para Entrena Cuesta, la ordenación comprende *“aquel conjunto de normas y principios que tienden a procurar el desenvolvimiento del procedimiento hasta llegar a la resolución final”*.

Los actos de ordenación se dirigen a impedir que, en la tramitación del procedimiento, se den dilaciones indebidas. De ahí el impulso de oficio, sometido al principio de celeridad, la concentración de

trámites, su cumplimentación en un plazo determinado, etc. Tradicionalmente se han incluido como actos de ordenación los de impulso, de dirección y de constancia.

Entre los de dirección, que son lo que ahora interesan, se viene distinguiendo las resoluciones de las cuestiones incidentales, los actos de comunicación, las notificaciones y publicaciones, las citaciones, los emplazamientos y los requerimientos.

Así, la publicación en el BOPV se subsumiría dentro del concepto de ordenación del procedimiento subvencional.

2. El contenido que debe tener la resolución motivada del órgano competente para la continuación del procedimiento y si, en su caso, necesita para su aprobación algún otro trámite posterior.

En el cuerpo de este escrito se da respuesta a esta cuestión.

En función del supuesto de hecho que concurra para justificar la promoción del procedimiento o el levantamiento de la suspensión de sus trámites, la motivación habrá de ser una u otra.

Solo queda por remarcar que la motivación no precisa una extensión concreta, basta con que se justifique, de acuerdo a los parámetros expuestos con anterioridad, la razón de promover el procedimiento o de continuar con su tramitación.

El deber de motivar corresponde al órgano competente, de acuerdo con las reglas de distribución de competencia que derivan de los Decretos de estructura orgánica y, en su caso, de algunas normas sectoriales.

La decisión de promover el procedimiento o de continuar el mismo con los límites impuestos en cada caso, debidamente motivada, no precisará de acto posterior alguno, más allá de los que sean propios del procedimiento de que se trate, si bien, por su singularidad resulta incardinable en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015 y, por tanto, sujetos a los recursos que procedan.

En los supuestos en que los interesados sean conocidos, el acto determinante de la continuación o promoción del procedimiento habrá de notificarse a los interesados y habrá de publicarse, en el supuesto de que se dirija a una pluralidad indeterminada de destinatarios (artículo 45 de la ley 39/2015).

3. Manifestación del consentimiento de los interesados: contenido y forma de acreditarlo.

En el procedimiento administrativo subyace una lógica antiformalista que permite dar respuesta a la cuestión planteada. La forma resultará indiferente siempre que permita dar razón del consentimiento, ahora bien, en tanto acto de exteriorización de la voluntad y consentimiento del interesado requerirá la constancia de su identidad y firma con los sistemas admitidos al efecto.

Respecto a su contenido bastará con que resulte explícito de su voluntad e interés de continuar con el procedimiento, bien por los perjuicios graves que la paralización ocasionaría a sus derechos e intereses legítimos, bien sin exteriorizar la causa.

Debido a los problemas de seguridad jurídica que ocasiona, se excluye el consentimiento presunto, debiendo exteriorizarse aquel de manera clara y expresa. Solo cabría excepcionar de tal requerimiento, con la lógica prudencia, los supuestos en que el procedimiento se promueva a instancia del interesado.

4. ¿La justificación del interés público se debe interpretar de forma restrictiva?

La respuesta a esta cuestión se encuentra en el cuerpo de este escrito. Como se ha justificado en la exposición precedente, las excepciones a la regla general de suspensión de términos y plazos han de interpretarse restrictivamente, de forma que la excepción se coordine y no invalide aquella regla.

Pero en este análisis lo que demanda la interpretación restrictiva no es propiamente el interés general sino el carácter indispensable del procedimiento de que se trate para su consecución. La interpretación restrictiva exige que la conexión de la actuación de que se trate y el interés general al que sirve sea intensa y directa. Un examen al que habrá de sumarse el ineludible servicio a los objetivos declarados del Real Decreto 463/2020 que, debe puntualizarse, no se limitan a la protección de la salud.

5. Si en el contexto actual sería conforme a derecho continuar la tramitación de las ayudas objeto de consulta.

A esta cuestión también se ha dado respuesta a lo largo de este escrito, concretamente, en el epígrafe II.2.b) al que me remito: En los términos expuestos, la promoción de la convocatoria podría encontrar justificación, por la propia intensidad del interés público concurrente. Así mismo, y como ha quedado dicho, podría culminarse la totalidad del procedimiento, dictándose, llegado el caso, la Resolución que corresponda

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho, en Vitoria-Gasteiz, a 8 de abril de 2020.