

**S.J.- 410/2022**

**INFC. - 2022/984**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un **PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL INVESTIGADOR PREDOCTORAL EN FORMACIÓN.**

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

### **INFORME**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - El 16 de junio de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación Universidades Ciencia y Portavocía (actual Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 8 de junio de 2022, por el Ilmo. Sr. Director General de Investigación e Innovación Tecnológica.
- Orden 344/2022, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, por la que se aprueba el plan estratégico para el año 2022 de las convocatorias de ayudas en materia de investigación.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 19 de mayo 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, Familias y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 25 de mayo de 2022, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 19 de mayo 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 31 de mayo de 2022.
- Informe de la Dirección General de Trabajo de 23 de mayo de 2022.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 30 de mayo de 2022, por el que se declara que el Proyecto de Orden no constituye una ayuda pública del artículo 107 TFUE, por lo que no es necesario notificarlo a la Comisión Europea.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Universidades Ciencia y Portavocía de 14 de junio de 2022, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

La presente orden tiene por objeto aprobar las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas para la contratación de personal investigador predoctoral en formación para la realización de una tesis doctoral con las características descritas en el artículo 15 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado (Doctorado Internacional).

La Parte Expositiva justifica que:

“La necesidad de potenciar la investigación en las áreas de interés estratégico para la Comunidad de Madrid y de reforzar a los grupos de investigación de universidades y otros organismos de investigación pasa por promover la formación de personal investigador, para que se incorpore a estos grupos y de esta manera apoyar la estrategia docente y de investigación de estas entidades. Estas bases reguladoras promueven la creación de oportunidades para que los jóvenes inicien su carrera investigadora con la realización de una tesis doctoral que les permita obtener el título de doctor con la mención de “Doctorado Internacional” tal como se establece en el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado”.

El proyecto normativo se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que consta de un total de 31 artículos y dos disposiciones finales.

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

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que no existe un título competencial específico en materia de subvenciones. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que “no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado” y que “la subvención no es un concepto que delimite competencias” (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que

atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas” (STC 13/1992).

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

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

Desde el punto de vista orgánico, debemos indicar en primer lugar que el mismo 16 de junio de 2022 se publicó el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades. Este Decreto entró en vigor el día de su publicación de acuerdo a su disposición final única.

Según el artículo 1 se suprime la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía y se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, la cual asume, además de la coordinación de la acción del Gobierno, las competencias de la actual Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

Asimismo, con fecha 16 de junio de 2022 se publicó el Decreto 38/2022, de 15 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se nombra Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades a don Enrique Ossorio Crespo.

El Proyecto de Orden sometido a informe, se ajusta a las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid, ejercidas por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía en virtud del Decreto de conformidad con el artículo 1 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, aplicable en tanto no sea sustituido por un nuevo Decreto de estructura.

En concreto, 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.

En atención a las finalidades cuya consecución se pretenden, y se manifiestan en la parte expositiva del Proyecto, ha de afirmarse que se encuentran en íntima conexión con la competencia autonómica antes referida, y se reconducen al ámbito material de actuación de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (actual Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), a través de la Dirección General indicada.

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

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

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos determinados. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

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

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Excmo. Sr. 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 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.

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

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

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

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

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

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

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI - artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del

Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

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

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

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

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

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

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

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

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

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

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurren “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas, circunstancias que tampoco parecen concurrir en este supuesto.

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

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

En este procedimiento, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, se ha prescindido de dicho trámite por entender que el objeto de dicha orden no tiene

un impacto significativo en la actividad económica general, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, en los términos exigidos por el artículo 26, apartado 2, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Tal justificación encaja en los supuestos previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997.

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

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

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo. En concreto, se ha elaborado una Memoria abreviada, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del 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.

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

De acuerdo con el artículo 2.2 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.

No se ha incorporado el preceptivo 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, sin que se hayan indicado en la MAIN las razones de su no inclusión.

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

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

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

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

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

De entrada, en atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar se denomina correctamente “Proyecto de Orden”.

La parte expositiva del Proyecto carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad, incluyendo las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, se hace referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación de acuerdo con la Directriz 13, no obstante deberá completarse refiriendo las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

Se justifica adecuadamente en la Exposición de Motivos, la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

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

En cuanto a la Parte Dispositiva, desde el punto de vista material, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras del proyecto examinado se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, al contenido mínimo que para las bases

reguladoras señalan el artículo 17.3 de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2.1 del Decreto 222/1998.

No obstante ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

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

El objeto de la subvención es establecer las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas para la contratación de personal investigador predoctoral en formación para la realización de una tesis doctoral con las características descritas en el artículo 15 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado (Doctorado Internacional).

- El **artículo 3** en su apartado 1 establece el régimen de concesión, dando cumplimiento a la exigencia contenida en el apartado 2.1.e) del Decreto 222/1998.

El apartado 2 establece la normativa aplicable, indicando expresamente que las ayudas concedidas a organismos de investigación para actividades no económicas al amparo de esta orden no tendrán la consideración de ayudas de Estado.

Para completar la relación de la normativa aplicable debería incluirse la referencia al Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en materia de bases reguladoras de las mismas.

- El **artículo 4**, relativo a las entidades beneficiarias, responde a la exigencia establecida en los artículos 7.3.b) LGS, básico, 6.2.b) de la Ley 2/1995 y 2.1.c) del Decreto 222/1998.

Asimismo responde a las previsiones contenidas en Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología (artículo 20.2 y la disposición adicional primera)

No obstante, el apartado 4 del artículo examinado establece que las convocatorias podrán restringir las categorías de beneficiarios, dentro de los especificados en el apartado 2, que puedan participar en las mismas. Entendemos que la determinación de los beneficiarios debe realizarse en las bases reguladoras, no en la convocatoria, que no es más que un acto administrativo de aplicación.

En consecuencia, deberán delimitarse en las bases reguladoras los criterios que permitan, en su caso, restringir las categorías de beneficiarios.

- El **artículo 5** recoge las obligaciones de las entidades beneficiarias, respetando la regulación contenida en el artículo 14 de la LGS y artículo 8 de la Ley 2/1995.

-El **artículo 6** se refiere a los requisitos del personal investigador predoctoral en formación y el **artículo 7** a los requisitos de los directores y codirectores de tesis doctoral, de acuerdo a lo dispuesto en el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado (artículos 6 y 12)

- El **artículo 8** regula las características del contrato predoctoral, respetando las previsiones contenidas en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología (artículo 21) y en el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.

- El **artículo 9** contempla los gastos subvencionables, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31 de la LGS.

Serán subvencionables los gastos destinados al pago del salario, la cuota de la Seguridad Social de la entidad contratante y las indemnizaciones por fin de contrato, excepto las derivadas de un despido improcedente, así como los gastos de viaje, locomoción, alojamiento y manutención, y seguros o visados obligatorios, para las estancias en el extranjero.

- El **artículo 10** determina el sistema de financiación, sin que debamos realizar alegación alguna sobre su contenido.

- El **artículo 11** regula las características de las ayudas, especificando que las convocatorias podrán establecer las áreas científico-técnicas en las que se realicen las tesis doctorales. Entendemos que la delimitación de las áreas científico-técnicas deberían realizarse en las bases reguladoras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.a) del Decreto 222/1998. En todo caso, deberían incluirse en la MAIN las razones que justifiquen que las convocatorias puedan elegir las áreas científico-técnicas en las que puedan realizarse las tesis doctorales.

- El **artículo 12** señala cuando comienza y finaliza la ejecución de la actividad, en concordancia con lo previsto en el artículo 23 del Proyecto.

- El **artículo 13** se refiere a la cuantía de las ayudas y criterios para su determinación, señalando que la cuantía individualizada de cada ayuda se determinará en función del coste financiable real y de las disponibilidades presupuestarias.

Los artículos 17.3, f) de la LGS y 2.1.g) del Decreto 222/1998 exigen que en las bases reguladoras se concrete la cuantía individualizada de la subvención o se fijen los criterios para su determinación.

En este sentido, el importe de la subvención podrá encontrarse expresado en una cantidad determinada o por el contrario ser el resultado de determinadas operaciones de cálculo en función de los parámetros que sean de aplicación o de cualquier otro proceso de cálculo, pero en cualquier caso las bases reguladoras deben incluir la información exacta del contenido del procedimiento de liquidación de la subvención.

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

- El **artículo 14**, sobre las incompatibilidades y concurrencia de ayudas, se ajusta a la exigencia contenida en el artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998 y a lo dispuesto en el artículo 19 de la LGS.

- El **artículo 15** relativo a la notificación y comunicaciones, responde a las previsiones contenidas en los artículos 14.2, 16.4.a) y 43 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

- El **artículo 16** "Órganos competentes" responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.f) del Decreto 222/1998.

- El **artículo 17** regula las solicitudes, lugar y plazo de presentación y la documentación que debe acompañarlas, tal como exige el artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998.

El artículo examinado se ajusta a la regulación sobre tramitación electrónica contenida en los artículos 14.2, 16.4.a) 28.3, 43 y concordantes de la Ley 39/2015. Igualmente, se establece correctamente el plazo de presentación de las solicitudes en las bases y no remitiéndose a la convocatoria.

- A continuación, en los **artículos 18, 19 y 20** se recogen los aspectos relativos a los “Instrucción”, “Evaluación” y “Propuesta de resolución” respectivamente.

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

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

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 cualificados.

El artículo 18 del Proyecto de Orden incorpora la posibilidad contemplada en el apartado 3.b) del artículo 24 de la LGS al establecer una fase de preevaluación de los requisitos establecidos en las bases, si bien los limita a aquellos cuya concurrencia no requiera de ninguna valoración científica o técnica.

Asimismo, en el artículo 19 del Proyecto de Orden se recogen los criterios para la valoración de las solicitudes, la evaluación y la selección de solicitudes. En ellos se enumeran los criterios y la puntuación máxima para cada uno de ellos.

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

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

Pues bien, en el precepto citado, se plasman los criterios y la puntuación máxima que se dará por cada uno de ellos, pero no su ponderación. Por ello, debería ajustarse el contenido del artículo 19 a la exigencia establecida en la normativa autonómica.

El apartado 5 responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998 al regular la composición del órgano colegiado de evaluación.

Por último, el artículo 20 regula la Propuesta de resolución, ajustándose en términos generales a lo dispuesto en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 24 de la LGS. En el apartado 4 se establece que se podrá prescindir del trámite de audiencia en los casos previstos en el artículo 24.4 de la LGS. Se sugiere añadir que, en este caso, la propuesta de resolución formulada tendrá el carácter de definitiva.

En el apartado 5 se indica que en la propuesta de resolución definitiva, se expresará el solicitante o relación de solicitantes para los que se propone la concesión de ayudas y su cuantía, siendo necesario especificar también su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla, según el artículo 24.4 de la LGS.

- El **artículo 21** se dedica a la Resolución y responde a las exigencias del artículo 25 de la LGS.

En cuanto al plazo máximo de resolución se establece en el apartado 6, señalando que el plazo máximo de 6 meses es para resolver y notificar, de acuerdo con el artículo 21.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

La previsión de que el plazo de resolución se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una posterior, es acorde con lo dispuesto en el artículo 25.4 de la LGS.

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

Conforme al artículo 25.1 de la Ley 39/2015, el sentido del silencio deberá ser desestimatorio, pues en los procedimientos iniciados de oficio, como es el caso, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo en el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, que los interesados que hubieren comparecido puedan entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

- El **artículo 22** comprende el régimen de modificación de la resolución, de conformidad con el artículo 6.5 de la Ley 2/1995 y el artículo 2.1.p) del Decreto 222/1998.

Asimismo, se contempla el cambio del director o codirector de tesis, de acuerdo a lo previsto en el artículo 10 del Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo.

- El **artículo 23** regula la formalización del contrato e incorporación del investigador.

El artículo 21 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, establece la regulación básica de esta modalidad contractual, que ha sido desarrollada por el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación, normativa a la que deberá ajustarse.

- El **artículo 24** regula el pago de la subvención incorporando la posibilidad de anticipos a cuenta sin garantía y sin necesidad de autorización de la Consejería competente en materia de Hacienda, de acuerdo a lo previsto en el artículo 10.1 de la Ley 2/1995, y en el artículo 16.1.c de la Ley 5/1998.

- Los **artículos 25 y 26**, responden a las exigencias contempladas en el artículo 2.1 m) del Decreto 222/1998 que establece que las bases deben establecer el plazo y forma de justificación, especificando el tipo de justificantes que deban aportarse. Ello en consonancia con el artículo 62.d) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo que establece que las bases reguladoras deben contener, como mínimo el plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

- Por su parte, los **artículos 27 y 28**, en los que se establece el seguimiento y control científico-técnico y económico de las ayudas, someten a los beneficiarios a las obligaciones señaladas en el artículo 8 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad

de Madrid y en el 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones a otras que enumera. Se sugiere incorporar la mención a dichos preceptos.

La obligación incorporada al apartado 2 del artículo 28 responde a la exigida por el artículo 2.1.o) del Decreto 222/1998: *“Obligación del beneficiario de facilitar cuanta información le sea requerida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, Tribunal de Cuentas u otros órganos competentes, y, en particular, la obligación de asumir los extremos regulados en el artículo 12.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo”*.

- El **artículo 29** responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1, k) del Decreto 222/1998 al establecer los supuestos de revocación y reintegro.

- En el **artículo 30** se establecen los criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones, tal como exige el artículo 17.3.n) de la LGS.

- El **artículo 31** responde a la regulación contenida en la normativa de protección de datos de carácter personal.

Debería incluirse la referencia a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

La **Disposición Final primera** realiza una habilitación a favor del titular de la Dirección General competente en materia de investigación 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** bajo la rúbrica “entrada en vigor” prevé que la Orden entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose a la Directriz 43.

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

## CONCLUSION

**Única.-** Se informa **favorablemente** el, PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL INVESTIGADOR PREDOCTORAL EN FORMACIÓN, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

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

**Alicia Pérez Yuste**

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