S.J.- 125/2024

INFC. - 2024/527

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS PARA LA REALIZACIÓN DE DOCTORADOS INDUSTRIALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID.**

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

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 25 de enero de 2024, por la Ilma. Sra. Directora General de Investigación e Innovación Tecnológica, y sus precedentes de fecha 24 de agosto, 4 de octubre y 21 de noviembre de 2023.

- Orden 3247/2021, de 2 de noviembre, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, por la que se aprueba el Plan Estratégico para la Realización de Programas de Fomento de la I+D+I Empresarial en la Comunidad de Madrid 2022-2024.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 16 de octubre de 2023, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 16 de octubre de 2023, 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 16 de octubre de 2023, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), 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 Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 19 de octubre de 2024.

- Informe de la Dirección General de Trabajo de 17 de octubre de 2023.

- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 23 de octubre de 2023, 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, Ciencia y Universidades de 8 de abril de 2024, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, establecer las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la realización de doctorados industriales en la Comunidad de Madrid.

La Parte Expositiva justifica que:

"Los proyectos de doctorado industrial son proyectos de investigación industrial o desarrollo experimental que suponen una colaboración efectiva entre una empresa y un organismo de investigación.

De acuerdo con el Reglamento (UE) Nº 651/2014 y el Marco I+D+i de la Comisión Europea, prorrogado por el Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión de 2 de julio de 2020, por el que se modifican el Reglamento (UE) 1407/2013 en lo que respecta a su prórroga y el Reglamento (UE) 651/2014, en lo que respecta a su prórroga y los ajustes pertinentes, los proyectos de investigación industrial se definen como investigación planificada o estudios críticos encaminados a adquirir nuevos conocimientos que puedan ser útiles para desarrollar nuevos productos, procesos o servicios, o que permitan mejorar considerablemente los ya existentes; comprenden además la creación de componentes de sistemas complejos y puede incluir la construcción de prototipos en un entorno de laboratorio o en un entorno con interfaces simuladas con los sistemas existentes, así como líneas piloto, cuando sea necesario para la investigación industrial y, en particular, para la validación de tecnología genérica. Los proyectos de desarrollo experimental se definen como la adquisición, combinación, configuración y empleo de conocimientos y técnicas ya existentes, de índole científica, tecnológica, empresarial o de otro tipo, con vistas a la elaboración de productos procesos o servicios nuevos o mejorados; puede incluir también, por ejemplo, actividades de definición conceptual, planificación y documentación de nuevos productos, procesos o servicios.

Con estas nuevas bases se pretende incidir aún más en el fomento de la investigación científica y tecnológica de excelencia dirigida a satisfacer las necesidades sociales y productivas de la Comunidad de Madrid en el marco de la sociedad del conocimiento, y la integración de los investigadores contratados en el sistema productivo.

Dentro de las mejoras que se han introducido se encuentran:

- Modificación del momento en el que el posible candidato debe cumplir los requisitos para el acceso al doctorando, desplazándolo al momento de la contratación.

- Posibilidad de la contratación del doctorando por parte de la entidad empresarial una vez presentada la solicitud, como una medida de retención del talento en tanto se lleva a cabo la tramitación de las solicitudes presentadas en la convocatoria y como una manera de que el doctorando conozca mejor la actividad y funcionamiento interno de la empresa.

- Revisión de los criterios de evaluación de los proyectos y se ha dado una mayor relevancia en los mismos al director de tesis.

- Incremento de la cuantía de la ayuda a las entidades empresariales destinando su importe exclusivamente a cubrir el salario bruto mínimo del doctorando que se ha incrementado en estas nuevas bases para adaptarlo a la realidad actual.

Estas ayudas son consideradas una herramienta que apoya la colaboración entre las empresas y los centros de investigación permitiendo a las empresas el acceso a personal con conocimientos científicos y técnicos vinculados a centros de investigación y fomenta una mentalidad empresarial basada en modelos de negocio innovadores y cercanos a la ciencia y a la tecnología, al mismo tiempo que permite a los centros de investigación conocer los productos y tecnologías que las empresas necesitan desarrollar para un mejor posicionamiento en el mercado.

Cualquier empresa, con independencia de su tamaño y actividad puede acceder a estas ayudas.

Esta potenciación de la colaboración entre centros de investigación y empresas ofrece también ventajas al personal investigador contratado para la realización del doctorado al incluir en su formación otros aspectos complementarios propios de la formación doctoral innovadora, como las opciones de investigación multidisciplinar, las oportunidades de investigación colaborativa, así como su evidente exposición a la industria y otros sectores no propiamente académicos y su indiscutible influencia en las diferentes habilidades de arraigo empresarial que obtendrán los doctores, como la comunicación, el trabajo en equipo, el emprendimiento, la gestión económica, financiera y del tiempo, etc.”.

El proyecto normativo se estructura en una Parte Expositiva y otra Dispositiva, que consta de un total de 24 artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria 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.

Los proyectos de doctorado industrial son proyectos de investigación industrial o desarrollo experimental que suponen una colaboración efectiva entre una empresa y un organismo de investigación.

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

Por otro lado, de acuerdo con el Reglamento (UE) Nº 651/2014 y el Marco I+D+i de la Comisión Europea, prorrogado por el Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión de 2 de julio de 2020, por el que se modifican el Reglamento (UE) 1407/2013 en lo que respecta a su prórroga y el Reglamento (UE) 651/2014, en lo que respecta a su prórroga y los ajustes pertinentes, los proyectos de investigación industrial se definen como investigación planificada o estudios críticos encaminados a adquirir nuevos conocimientos que puedan ser útiles para desarrollar nuevos productos, procesos o servicios, o que permitan mejorar considerablemente los ya existentes; comprenden además la creación de componentes de sistemas complejos y puede incluir la construcción de prototipos en un entorno de laboratorio o en un entorno con interfaces simuladas con los sistemas existentes, así como líneas piloto, cuando sea necesario para la investigación industrial y, en particular, para la validación de tecnología genérica. Los proyectos de desarrollo

experimental se definen como la adquisición, combinación, configuración y empleo de conocimientos y técnicas ya existentes, de índole científica, tecnológica, empresarial o de otro tipo, con vistas a la elaboración de productos procesos o servicios nuevos o mejorados; puede incluir también, por ejemplo, actividades de definición conceptual, planificación y documentación de nuevos productos, procesos o servicios.

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).

En el proyecto de Orden, se persigue también el fomento de la actividad innovadora industrial. En este sentido, el artículo 26.3.1.1 del E.A., le atribuye a la Administración autonómica, igualmente, la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado por razones de seguridad, sanitaria, o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica, dispone que las subvenciones que otorgue la Comunidad de Madrid en materia de investigación científica e innovación tecnológica se regirán por lo dispuesto en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, sobre subvenciones de la Comunidad de Madrid, correspondiendo su concesión “al Consejero de Educación y Cultura o, por delegación suya, al Director general de Investigación”.

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

En concreto, el artículo 19 del Decreto 248/2023, atribuye a la Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica, además de las competencias previstas en el artículo 47

de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, las funciones relativas al fomento y coordinación de las actividades de investigación científica y de innovación tecnológica en el marco de la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica, sin perjuicio de las atribuidas por la citada ley a los restantes órganos recogidos en su artículo 3. Específicamente le corresponden, de acuerdo con el citado Decreto, las funciones relativas a la planificación, ejecución y evaluación de las políticas de la Comunidad de Madrid de fomento de la investigación científica y tecnológica dirigidas a organismos de investigación, el fomento de la innovación tecnológica dirigida a empresas, entre ellas las de base tecnológica, en coordinación con las restantes Consejerías responsables de otras políticas sectoriales, y la coordinación y desarrollo de la Estrategia Regional de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente.

En atención a las finalidades cuya consecución se pretenden, y se manifiestan en la Parte Expositiva del Proyecto y del texto articulado del mismo, ha de afirmarse que se encuentran en íntima conexión con la competencia autonómica antes referida, y se reconducen al ámbito material de actuación de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, a través de la Dirección General indicada.

Tercera. - Naturaleza jurídica y régimen jurídico.

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

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

> *"(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una*

diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente".

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

Sentado lo anterior, procede abordar a continuación la cuestión del rango normativo; en definitiva, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo – Consejería de Educación, Ciencia y Universidades - para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En efecto, como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129.4, relativo a los principios de buena regulación, dispone: "Las *habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.*

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija".

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid (*ex* art 22. EA) y del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983).

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que "*(…) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares".*

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria *"en la esfera de sus atribuciones"* así como la potestad de *"dictar circulares e instrucciones",* pero solo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, por ley, y para la regulación de materias concretas y singulares.

Por otro lado, el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de julio de 1999, señala que los Ministros (y lo mismo puede extrapolarse a los Consejeros) *"pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre 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. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades para dictar la Orden, de conformidad con el artículo 6.4 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y de acuerdo con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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

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

Cuarta. - Procedimiento.

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

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

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

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

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

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

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

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

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

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

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

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo".

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

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurran "razones graves de interés público" o de tramitación urgente de disposiciones normativas, 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, con carácter previo a la elaboración de la norma se ha sometido a consulta pública prevista en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Para ello, se publicó el proyecto de bases reguladoras en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid; el plazo en el que estuvo abierta la consulta fue del 1 de diciembre de 2022 al 27 de diciembre de 2022, no habiéndose recibido en ese periodo ningún comentario.

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

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

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 19 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Así, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

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. Aunque con fecha 30 de diciembre de 2023, han entrado en vigor las leyes 17/2023, de 27 de diciembre, y 18/2023, de 2 de diciembre, que han derogado los preceptos de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, y Ley 3/2016, de 22 de julio, que exigían el citado informe, dado que la solicitud del mismo corresponde a un procedimiento iniciado con anterioridad a la derogación de estos artículos, procede, en este caso, la emisión del citado informe.

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

De acuerdo con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995 de 8 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, D. 222/1998) se ha recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Trabajo, sobre la exclusión de incluir criterios de creación de empleo estable como criterio de adjudicación dada la naturaleza del objeto de la subvención.

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

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

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

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

Quinta. - Análisis del articulado.

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

"Prima facie", nos detendremos en el título. En atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar se denomina correctamente "Proyecto de Orden". En todo caso, deberá corregirse el año.

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

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

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

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: *" (…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad,*

eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal ("quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios") va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos".

En cuanto a la Parte Dispositiva, desde el punto de vista material, ha de afirmarse que el contenido de las bases reguladoras del proyecto examinado se ajusta, en su generalidad, y teniendo en cuenta la naturaleza de su objeto, al contenido mínimo que para las bases reguladoras señalan el artículo 17.3 de la LGS, en la parte que es básica, así como los artículos 6 de la LSCM y 2.1 del Decreto 222/1998.

No obstante ello, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- El **artículo 1** "objeto y 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 es regular las bases y las condiciones para la concesión de ayudas para el desarrollo de proyectos de Doctorado Industrial en cualquier ámbito de conocimiento y en cualquier sector empresarial.

El propio artículo establece el régimen de concesión, dando cumplimiento a la exigencia contenida en el apartado 2.1.e) del Decreto 222/1998. No obstante, esta previsión se reitera en el artículo 12.2, por lo que se recomienda su supresión.

- El **artículo 2** "Beneficiarios de las ayudas" 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.

- El **artículo 3** "Régimen jurídico" en su apartado 1 se refiere correctamente a la naturaleza subvencional de las ayudas, pero nada se indica sobre la normativa aplicable, debiendo incluirse tanto la normativa europea, como la estatal y la autonómica.

El contenido del apartado 2 es una reiteración de lo dispuesto en el artículo 12.3, por lo que se recomienda su supresión.

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

- El **artículo 4 "**Características de los proyectos" es acorde con lo dispuesto en el Reglamento (UE) Nº 651/2014 y el Marco I+D+i de la Comisión Europea, prorrogado por el Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión de 2 de julio de 2020.

- El **artículo 5** relativo a la "Acumulación y compatibilidad de las ayudas" responde a las previsiones del artículo 2.1.l) del Decreto 222/1998.

- En el **artículo 6** sobre los "Solicitantes", se establece correctamente que la ayuda deben solicitarla las partes firmantes del convenio o acuerdo de colaboración para el desarrollo del proyecto de Doctorado Industrial, por ser ambas las entidades beneficiarias de la ayuda.

Se sugiere se incorpore su contenido al artículo 13 del Proyecto, referido expresamente a las solicitudes.

- El **artículo 7.1,** relativo a los requisitos de las entidades beneficiarias, responde a las exigencias establecidas en los artículos 7.3.b) LGS, básico, 6.2.b) de la Ley 2/1995 y 2.1.c) del Decreto 222/1998.

Si bien se establecen los requisitos y la forma de acreditarlos, no fija el período durante el cual deben mantenerse los requisitos, lo que puede contravenir la exigencia contenida en el apartado 2.1.d) del Decreto 222/1998.

Los apartados 2 y 3 se refieren a los requisitos del doctorando y 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. Se sugiere que en el apartado 3 se incluya una referencia al artículo 12 del Real Decreto citado.

- El **artículo 8** establece correctamente el ámbito temporal.

- En el **artículo 9** se regulan los **"**Conceptos susceptibles de ayuda y cuantía de las ayudas".

En relación con los gastos subvencionables, se distingue entre la financiación para el entorno académico y la financiación para el entorno empresarial, y se remite a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS).

Se analiza el presente artículo con la premisa de cumplir con lo previsto en el artículo 31.1 de la LGS respecto a que se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones.

En el apartado 2 se establece correctamente que las ayudas que se concedan a las empresas se acogen a la normativa de mínimis regulada en el Reglamento (UE) Nº 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de mínimis.

Respecto a la cuantía de las ayudas, responde a las previsiones contenidas en los artículos 17.3, f) de la LGS y 2.1.g) del Decreto 222/1998.

El **artículo 10** contempla los supuestos en los que procede la prórroga del plazo de ejecución.

No se formula ninguna objeción, si bien se sugiere se incorpore su contenido al artículo 8 del Proyecto.

El **artículo 11** trata de las condiciones de los contratos de los doctorandos.

Regula las características del contrato predoctoral, respetando, con las peculiaridades propias de los doctorados industriales, 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 12** regula el procedimiento de gestión de las ayudas

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

El apartado 2 determina la forma de concesión de las ayudas y los principios que rigen la misma, dando cumplimiento a la exigencia contenida en el artículo 2.1.e) del Decreto 222/1998 y en el artículo 8.3 de la LGS.

El apartado 3 se ajusta a las previsiones contenidas en el artículo 23 de la LGS.

El segundo párrafo del apartado 4 se refiere al cómputo del plazo de presentación de las solicitudes, materia regulada expresamente en el artículo 14, por lo que se recomienda su supresión.

El **artículo 13** regula las solicitudes, lugar de presentación y la documentación que debe acompañarlas, tal como exige el artículo 2, apartado 1.d) del Decreto 222/1998.

El apartado 1 incluye como novedad la obligación para determinadas empresas de aportar, con la solicitud de subvención, una certificación de auditor como prueba del cumplimiento de los plazos de pago establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. La necesidad de aportar esta documentación está motivada por la exigencia de la misma en el apartado 3 bis del artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En el apartado 1.g se sugiere introducir el término “expresamente” en relación con la autorización para la consulta de estar al corriente de pago en el cumplimiento de obligaciones tributarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

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, y recoge las observaciones realizadas por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

El apartado 5 relativo a la subsanación de la solicitud, responde a las previsiones contenidas en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El **artículo 14** “Plazo de presentación de las solicitudes” responde a la exigencia del artículo 2.1.d) del Decreto 222/1998.

Los **artículos 15 y 16** recogen los aspectos relativos a la “Instrucción” y a la “Evaluación y selección de propuestas”.

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 innovación.

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.

En el artículo 16 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 apartado 1 responde a la exigencia contenida en el artículo 2.1.h) del Decreto 222/1998 al regular la composición del órgano colegiado de evaluación.

El apartado 2 se acoge a la previsión contemplada en el artículo 16.1.º de la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.

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

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

Pues bien, en el precepto citado, se plasman los criterios y la puntuación máxima que se dará por cada uno de ellos, pero no su ponderación. Por ello, debería ajustarse el contenido del artículo 16 a la exigencia establecida en la normativa autonómica.

El **artículo 17** lleva por título “Resolución de la convocatoria”.

Los apartados 1 y 2 se refieren a la propuesta de resolución provisional, ajustándose en términos generales a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 24 de la LGS.

En el apartado 3 se indica que, en la propuesta de resolución definitiva, se expresará la 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 exige el artículo 24.4 de la LGS.

El apartado 4 se ajusta al contenido del apartado 6 del artículo 24 de la LGS.

Los apartados 5 a 7 se dedican 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 5, 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 del extracto de las sucesivas convocatorias en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 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, omisión que deberá ser subsanada.

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 apartado 8 es una reiteración de lo dispuesto en el artículo 21 del Proyecto, por lo que se sugiere su supresión.

El **artículo 18** regula el pago de las ayudas, estableciendo que se pagará con carácter anual por anticipado a favor de las entidades beneficiarias, a las que se exime de la constitución de garantías conforme al artículo 16.1 c) de la Ley 5/1998, de 7 de mayo de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica.

El **artículo 19** 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 penúltimo párrafo del apartado 2 contiene una remisión errónea al artículo 14.3, que no existe.

El **artículo 20** se refiere a las renuncias y sustituciones, sin que debamos realizar alegación alguna sobre su contenido.

El **artículo 21** regula las modificaciones e incidencias.

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

En el apartado 2 se contempla la posibilidad de que *"cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y estén debidamente justificadas y motivadas, la Dirección General competente en materia de innovación podrá resolver las incidencias y autorizar, a petición de las entidades beneficiarias, alguna variación en el plan de trabajo o en el proyecto propuesto, según el caso, así como resolver cualquier incidencia que no implique un cambio sustancial de los términos de las bases reguladoras y de la convocatoria".*

El Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, de 5 de diciembre de 2003, señaló:

"El artículo 8.a) y b) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, enumera, entre las obligaciones de los beneficiarios, "realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención" y "acreditar ante la entidad concedente o la entidad colaboradora, en su caso, la realización de la actividad o la adopción del comportamiento, así como el cumplimiento de requisitos y condiciones que determinen la concesión o disfrute de la subvención".

(…) Estas obligaciones han sido puestas de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21-1-2003, que entiende que en materia de subvenciones ha de garantizarse la adecuación y cumplimiento

de "los objetivos previstos en el proyecto para el que se concede la subvención, debiendo llegar ese control, no sólo a los gastos previstos, sino también al desarrollo y cumplimiento de los objetivos o fines de la subvención, sin que se puedan realizar alteraciones en el proyecto (...).

De otra parte, sobre el concepto de modificación se ha pronunciado recientemente la Intervención General de la Comunidad de Madrid, en su informe de 17-7-2003, que define la modificación como una variación operada, "respecto de las previsiones iniciales del proyecto, en las condiciones de realización de la actividad por el beneficiario que no implica alteración sustancial de su naturaleza o finalidad, que en todo caso permanece inalterable, existiendo únicamente la necesidad de introducir cambios en su forma de ejecución para un mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos con la concesión de la ayuda.

Las variaciones, precisa el informe, en el contenido del proyecto o en la forma de ejecutarlo, que no incidan sobre aspectos tenidos en cuenta en el acto de concesión y no alteren sustancialmente las características definidas en las bases de ejecución, podrán llevarse a cabo, previa solicitud del beneficiario y autorización del órgano administrativo concedente."

En virtud de lo defendido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, la variación en el plan de trabajo o en el proyecto propuesto solo podrá autorizarse si se ajusta a las limitaciones señaladas.

El **artículo 22** "Seguimiento científico-técnico" debe ser acorde con el artículo 32 de la LGS, que atribuye dicha función al órgano concedente, y ello con independencia de que la ejerza con el apoyo de la Dirección General competente en materia de innovación tecnológica.

El **artículo 23** se dedica a la justificación de las ayudas. En este punto hay que poner de manifiesto que el artículo 2.1 m) del Decreto 222/1998 dispone que las bases deben establecer el plazo y forma de justificación, especificando el tipo de justificantes que deban aportarse. Ello en consonancia con el artículo 62.d) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo que establece que las bases reguladoras deben contener, como mínimo el plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

Por tanto, la previsión que se contiene en el apartado 3 del artículo analizado, en la que se faculta a la Dirección General con competencias en materia de innovación para establecer los medios y formatos justificativos, podría entrar en contradicción con los preceptos citados.

La obligación incorporada al apartado 2 del artículo 29 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".*

No se formulan observaciones al **artículo 24** "Publicidad de las ayudas".

Concluido el examen del articulado del proyecto, se observa que el texto no contiene ninguna referencia a la financiación, tal y como exige el artículo 2.1.b. del Decreto 222/1998.

Tampoco se hace mención a la revocación y reintegro de las ayudas, de acuerdo a lo previsto en el artículo 37 de la LGS y en el artículo 2.1.k. del Decreto 222/1998, por lo que deberán subsanarse las omisiones indicadas.

Finalmente, se sugiere incluir una referencia a la normativa de protección de datos de carácter personal.

En la **Disposición Transitoria Única** se hace referencia a la normativa aplicable para las convocatorias realizadas en los años 2017, 2018, 2019, 2020, 2022 y 2023 al amparo de la Orden 3109/2017, de 29 de agosto, y se ajusta a la Directriz 40.

La **Disposición Derogatoria Única** respeta la Directriz 41 conforme a la cual, las disposiciones derogatorias deberán ser precisas y expresas al identificar de forma expresa y completa las normas que quedan derogadas.

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

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

Finalmente, la **Disposición Final segunda** bajo la rúbrica "entrada en vigor" prevé que la Orden entre en vigor "*al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid"*, siendo la fórmula correcta *"el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid",* de acuerdo a la Directriz 43.

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

CONCLUSION

Única.- Se informa **favorablemente** el, PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS PARA LA REALIZACIÓN DE DOCTORADOS INDUSTRIALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico en

la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades

Alicia Pérez Yuste

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