



N. Ref.: SG/Servicio Jurídico/JLRC

Nº Exp.: Ve-4/2021

Asunto: Informe proyecto del Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de Castilla-La Mancha.

## **INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DEL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN REGIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE CASTILLA-LA MANCHA.**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico de la Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación, escrito por el que se solicita informe jurídico relativo al borrador de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de Castilla-La Mancha.

Para la emisión del presente informe la Dirección General remite, junto con el mencionado borrador, la Memoria Justificativa firmada por la persona titular de la Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación, y la Resolución, de 16 de diciembre de 2020, de la Consejera de Educación, Cultura y Deportes, autorizando el inicio del procedimiento para la elaboración del decreto.

En virtud de la documentación presentada y examinado el contenido del borrador del Decreto se informa lo siguiente:

### **PRIMERA. Consideraciones previas y naturaleza del reglamento remitido.**

Con carácter previo es necesario determinar la naturaleza jurídica del reglamento remitido, tanto para conocer su consideración como reglamento ejecutivo, como el procedimiento que debe seguirse.

En primer lugar, el proyecto de Decreto tiene el carácter de reglamento de carácter organizativo, por cuanto que regula un órgano interno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, adscrito a la Consejería competente en materia de investigación científica e innovación tecnológica. En este sentido, el artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 5, apartado 1, establece que "*Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo*".

A los efectos de considerar la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología como órgano administrativo al amparo del citado artículo 5, tanto del artículo 13.5 de la Ley 4/2020, de 10 de julio, de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, como de las funciones de la Comisión que establece el artículo 3 del borrador del decreto objeto de este informe, no se deduce ni que sus funciones tengan efectos jurídicos frente a terceros, ni que su actuación sea preceptiva en ninguno de los supuestos, por tanto, no puede considerarse como órgano administrativo a los efectos del artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

También cabe preguntarse si, el hecho de ser un reglamento autoorganizativo en cuanto que regula la creación de un órgano de la administración regional, además, tiene la consideración de reglamento ejecutivo.

Siguiendo la doctrina del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, por todos, el Dictamen 194/2019, de 14 de mayo, considera que "*Efectivamente, el carácter netamente autoorganizativo de un proyecto de disposición reglamentaria no ha impedido al Consejo conceptuar como preceptiva su intervención en el proceso de redacción de una norma reglamentaria, cuando [...] ésta presentaba un plausible engarce legal y una vocación de desarrollo de la Ley del que deducir su naturaleza ejecutiva. [...] Singular mención merece, a este respecto, lo señalado por el Consejo en*



su dictamen 95/2002, de 10 de julio, [...] En aquella ocasión el Consejo tuvo oportunidad de manifestarse respecto del posible antagonismo existente entre los conceptos de reglamento organizativo y reglamento ejecutivo, significando [...] Sin embargo, el mero carácter organizativo de la norma tampoco puede ser motivo que impida su calificación como disposición dictada en ejecución de ley -reglamento ejecutivo-, pues como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de julio de 1993, -Ar. RJ 6187, FJ 5-: 'tiene razón la parte actora cuando afirma que los conceptos de reglamentos organizativos y reglamentos ejecutivos no son contrapuestos, pues, en efecto, también un reglamento organizativo puede ser ejecutivo, si es que desarrolla o ejecuta los principios organizativos de una Ley. Pero [...] ello no ocurrirá siempre y sólo por el hecho de que la Ley cite o mencione a un órgano, sino que será preciso, para calificar al posterior reglamento de ejecutivo, que la Ley remita al Reglamento la posterior regulación en la materia de acuerdo con los principios que ella misma impone; sólo entonces podrá decirse que el Reglamento «ejecuta» la Ley'.

En este sentido, la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo del Tribunal Constitucional, señaló que los Reglamentos ejecutivos son aquellos que están "directa o concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento". También el Tribunal Supremo, en su sentencia de 28 de enero de 1997 se señala que "el reglamento ejecutivo es aquel que desarrolla una Ley o la complementa".

En conclusión, dado que el objeto del proyecto del Decreto, consiste en la regulación de la composición y funciones de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología, que tiene su regulación directa en el artículo 13 de la Ley 4/2020, de 10 de julio, de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, que en su apartado 4 y 5, se establece que su composición y funciones se regularán por decreto del Consejo de Gobierno, por tanto, dado que existe una ley que remite a que su regulación se realice mediante decreto, para desarrollar el citado artículo, nos encontramos también ante un reglamento de carácter ejecutivo.

#### **SEGUNDO. Carácter del informe.**

Se emite el presente informe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1.k) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el artículo 4.1 del Decreto 84/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y la distribución de competencias de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes.

#### **TERCERO. Ámbito competencial y órganos competentes.**

El artículo 44 de la Constitución Española establece que "Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general". Por su parte, en virtud del artículo 149.1.15ª, el Estado tiene competencia exclusiva sobre el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Asimismo, el artículo 148.1.17, establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, en virtud del artículo 31.1.17.ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume competencias exclusivas en materia de "fomento de la cultura y de la investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo 149 de la Constitución, prestando especial atención a las distintas modalidades culturales de carácter regional". Además, y en



relación con las competencias en materia educativa, el artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía, establece que *"En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma fomentará la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares de Castilla-La Mancha, y la creación de centros universitarios en la región"*.

De conformidad con los artículos citados y la STC 90/1992, de 11 de junio el fomento de la investigación es competencia compartida del Estado con las Comunidades Autónomas, en virtud del artículo 148, 17ª de la Constitución Española, y el artículo 149.

Por tener ese carácter organizativo antes mencionado, el decreto estaría también incluido dentro del título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en el artículo 31 1.1ª y en el artículo 39.3, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha relativo a la autoorganización administrativa.

En relación con la competencia para la aprobación del Decreto, éstos, son manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria, que viene atribuida a las Comunidades Autónomas por la Constitución en virtud de los artículos 137 y 153.c) implícitamente, cuando se otorga a los tribunales el control de los reglamentos autonómicos. En el marco autonómico, el artículo 13 del Estatuto de Autonomía establece, en su apartado primero, que el *"Consejo de Gobierno, órgano ejecutivo colegiado de la región, dirige la acción política y administrativa regional, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales"*.

Además, e incluido dentro de las competencias exclusivas del artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, se dispone que, en la materia antes citada, corresponde a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en virtud de lo establecido en el artículo 31.2 del Estatuto de Autonomía.

Por otra parte, el artículo 11.2.c) y el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, atribuyen al Consejo de Gobierno aprobar las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes, así como todas las restantes de las que deriven inmediatamente derechos y obligaciones para los ciudadanos. Según el artículo 37.1, letra c), las decisiones del Consejo de Gobierno, revisten la forma Decreto del Consejo de Gobierno, para las aprobatorias de normas reglamentarias de competencia de éste.

En cuanto al órgano con competencias en la materia para la iniciativa de la elaboración del Decreto, conforme a la estructura de la Administración Regional creada por el Decreto 56/2019, de 7 de julio, el Decreto 84/2019, de 16 de julio, la Consejería de Educación, Cultura y Deportes tiene atribuida la competencia para la ejecución de las políticas en materia de investigación e innovación, y en concreto a la Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación la competencia de la propuesta en esa materia.

#### **CUARTO. Antecedentes normativos.**

La regulación de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de Castilla-La Mancha, tiene sus antecedentes normativos en el Decreto 91/1992, de 23 de junio, por el que se crea la Comisión Regional de Investigación, Científica y Desarrollo Tecnológico, derogado por el Decreto 123/1998, de 15 de diciembre, por el que se crea la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología y se establecen las bases del Plan Regional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

Actualmente, la norma en vigor reguladora de este órgano es el Decreto 283/2004, de 21 de diciembre, por el que se regula la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de



la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, norma que pretende derogarse mediante la aprobación del Decreto objeto del presente informe, tal y como se establece en la disposición derogatoria única del borrador del proyecto de norma remitido, motivada, tal y como expresa el preámbulo del borrador del proyecto, por la entrada en vigor de la Ley 4/2020, de 10 de julio, de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 13 se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de Castilla-La Mancha.

#### **QUINTO. Contenido del Decreto.**

El texto de proyecto de Decreto sometido a informe consta de un preámbulo, 6 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales.

En cuanto al contenido material se adapta a lo establecido en la Ley 4/2020, de 10 de julio, y en concreto a su artículo 13, así como por regular un órgano colegiado, a lo establecido en la sección 3ª del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reguladora de los órganos colegiados de las distintas administraciones públicas, teniendo en cuenta que únicamente su subsección 1ª es de carácter básico.

En el preámbulo del proyecto se hace referencia correctamente al título competencial y se explica adecuadamente el objeto y finalidad de la norma, así como la normativa aplicable que delimita el contenido que debe tener la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de Castilla-La Mancha, fundamentalmente, en la Ley 4/2020, de 10 de julio.

Según el artículo 129.1. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Si bien ese artículo ha sufrido el impacto de la STC 55/2018, el Tribunal Constitucional considera que aunque el artículo 129 y el 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos, ha de entenderse que son bases de las administraciones públicas (artículo 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos al no invadir las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, y por tanto, deben ser aplicables a los procedimientos de elaboración de reglamentos de las Comunidades Autónomas, y en consecuencia deben incluirse en el preámbulo la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En este sentido, se incluye en el preámbulo la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Por otra parte, la disposición final segunda indica que el Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. No se prevé "vacatio legis"; ni se justifica en el expediente administrativo por qué no se cumple la regla general dispuesta en el artículo 36 de la Ley 3/1984, de 25 de abril, de Gobierno y de Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que estipula "*Las disposiciones regionales entrarán en vigor a los 20 días de su entera publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, salvo que en ellas se dispusiera lo contrario*", ni lo contemplado en el artículo 2.1 del Código Civil. Se aconseja, por tanto, respetar el período de vacatio legis.



## SEXTO. Procedimiento.

El procedimiento de elaboración de los reglamentos está básicamente regulado en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

No obstante, la Ley 39/2015, de 1 de octubre se ha visto especialmente afectada en la regulación del Título VI "De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones" por la Sentencia 55/2018 del Tribunal Constitucional, cuyo antecedente inmediato es la STC 91/2017.

En virtud de lo anterior, antes de elevar la correspondiente propuesta al Consejo de Gobierno, se habrán de formalizar los siguientes trámites:

- Según el artículo 132.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, "*Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un **Plan Normativo** que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.*" Según el artículo 132.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "*Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente*". No obstante, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 132 es contrario al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicable a los procedimientos de elaboración de reglamentos de las Comunidades autónomas.
- Según el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una **consulta pública**, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma [...]*". La consulta pública no será preceptiva en los supuestos concretos que establece el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La STC 55/2018 mantiene de este artículo 133 el carácter básico, únicamente respecto a iniciativas reglamentarias, del primer inciso del apartado 1 "*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento se sustanciará una consulta pública*", así como el primer párrafo del apartado 4 "*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 General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen*".

Dado que nos encontramos ante una **norma de carácter organizativo**, en virtud de lo establecido en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se podrá prescindirse de los trámites de **consulta, audiencia e información públicas** en los casos de normas organizativas.

- El artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, así como las Instrucciones del Consejo de Gobierno del régimen administrativo del Consejo de Gobierno aprobadas el 25 de julio de 2017, establecen el requisito de incorporar una



**Memoria** comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.

Se incorpora al expediente Memoria justificativa del proyecto de decreto, firmada por el Director general de Universidades, Investigación e Innovación.

- Según el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre el ejercicio de la potestad reglamentaria requerirá que se incorpore la **iniciativa de la elaboración** de la norma reglamentaria.

A la vista de la citada memoria, con fecha 16 de diciembre de 2020, la Consejera de Educación, Cultura y Deportes, autoriza el inicio del procedimiento para la elaboración del decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Regional de ciencia y Tecnología de Castilla-La Mancha.

- Según el artículo 22 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021, *“Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los planes, programas, convenios y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el **informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos**, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico-financiera Tarea”*.

Según la Memoria Justificativa incorporada al expediente el proyecto de decreto no supone incremento del gasto público, ni repercusión directa sobre el presupuesto autonómico. Por tanto, no se hace preceptiva la emisión del citado informe.

- Según la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el Decreto 84/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y distribución de competencias de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes y las Instrucciones del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017, será preceptivo Informe de la **Secretaría General**.
- Según el artículo 6 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La *“todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un **informe sobre impacto por razón de género** que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad”*.

En este mismo sentido, según las Instrucciones del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017, será preceptivo Informe de Impacto de Género.

- Según el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar **audiencia a los ciudadanos** afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos*



o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.”

También el artículo 36.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre establece que “Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los Órganos Consultivos de la Administración Regional”.

No obstante, la audiencia pública no será preceptiva en los supuestos concretos que establece el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Tal y como hemos comentado, dado que nos encontramos ante una norma de carácter organizativo, en virtud de lo establecido en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se podrá prescindir de los trámites de consulta, audiencia e información públicas en los casos de normas organizativas.

- Según la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Instrucciones del Consejo de Gobierno del régimen administrativo del Consejo de Gobierno aprobadas el 25 de julio de 2017, será **preceptivo Informe del Gabinete Jurídico**.
- Dado que el proyecto de Decreto objeto de este informe tiene el carácter de reglamento ejecutivo, es preceptivo el **Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha** en virtud de lo establecido en el artículo 54.a) de la Ley 11/2013, de 25 de septiembre.
- Según las Instrucciones del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017 debe incorporarse también el **Plan de comunicación y nota de prensa**.
- En virtud del artículo 36 de la Ley 3/1984, de 25 de abril, sobre régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y el artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el Decreto, para su entrada en vigor deberá **publicarse** en el DOCM.

En virtud de lo anteriormente citado, se informa favorablemente el borrador de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de Castilla-La Mancha.

En Toledo, a 5 de febrero de 2021

EL TÉCNICO SUPERIOR JURÍDICO Vº B. EL JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO

Fdo. Juan Luis Rasines Casarrubios Fdo. José Sebastian Miralles Conde

