



CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA - LA MANCHA

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	
REGISTRO INTERNO	
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha	
02 MAY 2019	
Anotación N.º 66756	

Núm. 163/19 (Cítese al contestar)

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

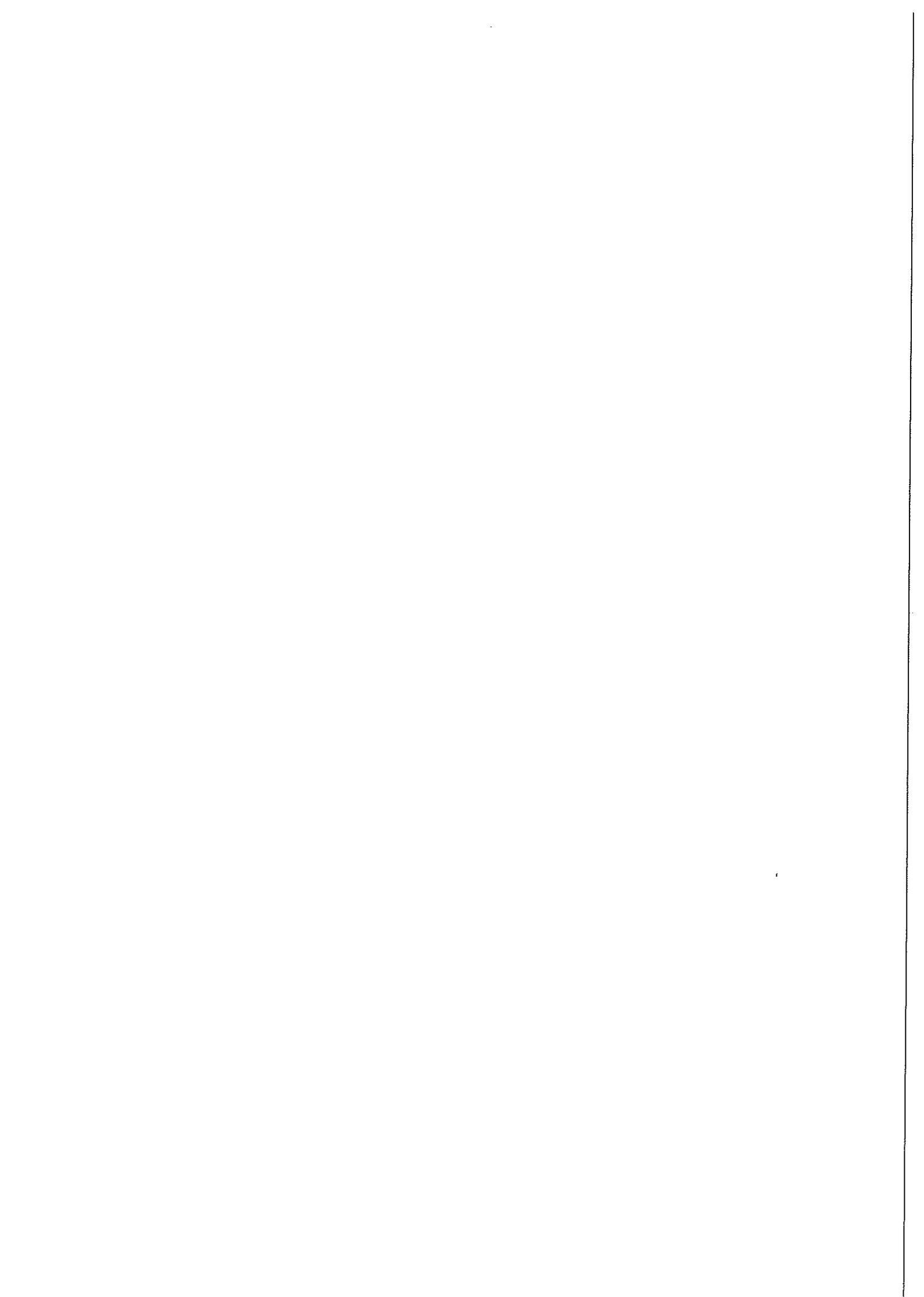
Toledo, 30 de abril de 2019

EL PRESIDENTE



Fdo.: JOAQUÍN SÁNCHEZ GARRIDO

EXCMO. SR. CONSEJERO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES.-





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 163/2019

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de abril de 2019, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 27 de marzo de 2019, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Memoria inicial.- Como primer documento conformador del expediente desarrollado para la elaboración y aprobación del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, figura una memoria inicial suscrita por el Director General de Universidades, Investigación e Innovación, con fecha 19 de octubre de 2017. En este documento se analiza la necesidad y oportunidad del anteproyecto y sus antecedentes normativos tanto a nivel estatal como autonómico, señalándose que con el objeto de fomentar, coordinar y dar estabilidad presupuestaria al sistema castellano-mancheño de ciencia,

tecnología e innovación, la ley sigue tres grandes líneas de actuación: “[...] 1) *La implantación de un sistema de planificación, seguimiento y evaluación conjunta que defina las líneas prioritarias de actuación en convergencia con los documentos estratégicos europeos y nacionales y que programe la utilización de forma estable, periódica y previsible, de los recursos disponibles de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para la I+D+i.* 2) *La creación de la estructura institucional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha encargada de la planificación en materia de investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico e innovación, en base a objetivos previamente definidos.* [] 3) *El establecimiento de una serie de medidas sistemáticas dirigidas a promocionar e incentivar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación*”.



Se analizan a continuación los impactos de la norma desde el punto de vista normativo y económico, señalando respecto de este último que con el anteproyecto se pondrán en marcha dos nuevas iniciativas: el Consejo Asesor de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en Castilla-La Mancha y la Agencia de I+D+i de Castilla-La Mancha, continuándose con la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología y el Plan Regional de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación. Seguidamente se analiza la incidencia económica en el gasto de los diferentes títulos en los que se estructura la norma, así como en los ingresos.

Por último y en cuanto a otros posibles impactos se analiza el de género, señalando que se espera un impacto positivo en el aumento de la presencia de mujeres en el sector; el referido a la integración de personas con discapacidad; y el de reducción de cargas administrativas, simplificación y centralización de procesos.

Segundo. Autorización de la iniciativa y primer borrador de anteproyecto de Ley.- A la vista de “*la memoria justificativa del 11 de abril de 2017*”, el 20 de abril de 2017 [sic] el Consejero de Educación, Cultura y Deportes autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del aludido anteproyecto de Ley.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Se integra a continuación en el expediente remitido un primer borrador de anteproyecto de Ley carente de fecha.

Tercero. Informe de impacto por razón de género.- Figura a continuación en el expediente remitido el informe de impacto por razón de género del anteproyecto de Ley suscrito por la Secretaria General con fecha 13 de octubre de 2017. En él se expresa que el anteproyecto tiene por destinataria toda la población, sin distinción alguna entre hombre y mujeres, y afecta positivamente en cuanto a la situación de partida de ambos, así como a los efectos que pueda producir al incluir medidas que potencian el incremento de la presencia de las mujeres en el sector, por lo que se considera que la futura ley es pertinente en cuanto a los objetivos de igualdad entre mujeres y hombres, y la valoración de impacto de género es positiva.



Cuarto. Toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno.- Se acredita a continuación, mediante la oportuna certificación, que el Consejo de Gobierno, en su reunión de 17 de octubre de 2017, acordó tomar conocimiento del anteproyecto de Ley de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha.

Quinto. Información pública.- Mediante resolución del Director General de Universidades, Innovación e Investigación de fecha 25 de octubre de 2017 se dispuso la apertura de un período de información pública en relación con el aludido proyecto normativo, cuyo anuncio fue hecho público en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 211, de 31 de octubre, otorgando a cuantos estuvieran interesados un plazo de veinte días para poder efectuar las alegaciones, observaciones o sugerencias que se estimasen oportunas.

Consta así mismo que el borrador del anteproyecto fue remitido el 30 de octubre de 2017 a las Secretarías Generales de las Consejerías de la Administración Regional, otorgándoles un plazo diez días para que pudiesen realizar las aportaciones y consideraciones que estimasen pertinentes.

Fueron presentadas alegaciones por los siguientes organismos y colectivos: la Dirección General de Calidad y Humanización de la Asistencia Sanitaria, personal estatutario del SESCAM (adscrito al Hospital Nacional de Paraplégicos), contratados de investigación de la Universidad de Castilla-La

Mancha, Ciencia con Futuro, Equipo proyecto ClusterFY UCLM, la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, la Unidad de Investigación Traslacional dependiente de la Gerencia de Atención Integrada de Ciudad Real, el Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal, el Vicerrector de Investigación y Política Científica de la Universidad de Castilla-La Mancha, e investigadores y técnicos de investigación del SESCAM.

Se incorpora a continuación el informe suscrito por el Director General de Universidades, Investigación e Innovación con fecha 8 de febrero de 2018, comprensivo de un cuadro descriptivo de las alegaciones formuladas durante el trámite de información pública y el tratamiento dado a las mismas.

Sexto. Memoria actualizada.- Con idéntica fecha de 8 de febrero de 2018 el Director General de Universidades, Investigación e Innovación, suscribió una memoria actualizada del anteproyecto de Ley, cuyo contenido es muy similar al de la primera, si bien se introducen variaciones referidas al articulado del anteproyecto, y se incluye una nueva evaluación de su incidencia económica en cuanto al gasto en I+D, y su porcentaje de incidencia respecto al PIB regional, así como una propuesta de incremento de hasta un 25% hasta el año 2023.

Séptimo. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.- Seguidamente, fue emitido informe por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, suscrito por un Letrado y por la Directora de los Servicios Jurídicos, el 1 de marzo de 2018, en el que, tras reflejar el ámbito competencial concernido por la iniciativa, el procedimiento sustanciado para su elaboración y el propio contenido del anteproyecto, se formulan algunas observaciones sobre este último, concluyendo con un pronunciamiento favorable a la conformidad a derecho del anteproyecto de Ley.

Octavo. Memoria económica.- El Director General de Universidades, Investigación e Innovación suscribió con fecha 25 de febrero de 2019 una memoria económica sobre el anteproyecto de Ley. En dicha memoria se incluye el impacto presupuestario que plantea la futura ley desde el año 2018 al 2023 teniendo en cuenta:



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

- La inversión en I+D a nivel presupuestario en la función 54, hasta un total de 32.856.553 euros en el año 2023.

- La creación del Consejo Asesor de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, cuyo coste estimado en concepto de gastos de viajes y dietas de sus miembros asciende a 3.000 euros anuales.

- La creación de la Agencia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha cuyo presupuesto anual estimado para su fase inicial de puesta en marcha se estima en 520.500 euros.

En resumen, el impacto presupuestario de la futura Ley se estima en un total de 33.380.053 euros.



Noveno. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Con fecha 7 de marzo de 2019 el Director General de Presupuestos emitió informe en relación con el impacto presupuestario del anteproyecto de Ley, de carácter favorable al mismo si bien con sujeción a las siguientes condiciones: *“El incremento interanual de los gastos deberá ser compensado con reducciones en cuantía equivalente a otras partidas presupuestarias [...]. [] En todo caso, los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán supeditados a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. [] El sentido del presente informe no condicionará el sentido de futuros informes a emitir [...], especialmente en el ámbito del control de los costes de personal y de las repercusiones presupuestarias en general que traigan causa de la creación del Organismo Autónomo Agencia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha”*.

Décimo. Informe de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes.- La Secretaría General de la Consejería promotora del anteproyecto suscribió informe con fecha 18 de marzo de 2019. En él se analiza la competencia normativa para dictar el anteproyecto, se describe su contenido y el procedimiento a seguir en su elaboración, y concluye expresando que no existe inconveniente alguno para su elevación al Consejo de Gobierno.

Undécimo. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Se acredita, mediante la oportuna certificación, que el Consejo de Gobierno, en su reunión de 26 de marzo de 2019, acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, así como su remisión a este órgano consultivo.

Duodécimo. Texto definitivo del anteproyecto.- El anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de una Exposición de Motivos, 45 artículos estructurados en un Título Preliminar y ocho Títulos más, una disposición transitoria, una derogatoria y dos finales.

En la Exposición de Motivos se alude al marco normativo en el que se inserta la norma, a la competencia ejercitada con su aprobación, a la finalidad y objetivos pretendidos con la misma y se describe de forma breve su contenido.



El Título Preliminar, "*Disposiciones generales*" comprende los artículos 1 al 5 en los que se regula el objeto y fines de la ley (artículo 1), su ámbito de aplicación (artículo 2), sus objetivos generales (artículo 3), los principios informadores de la misma (artículo 4) y se establecen una serie de definiciones (artículo 5).

El Título I se denomina "*El significado social de la investigación y la innovación*", e integra los artículos 6 al 9 en los que establece el carácter y qué comprenden la ciencia, la tecnología y la innovación (artículo 6), se regula la senda social del sistema regional de I+D+i (artículo 7), la implantación del enfoque de género en la investigación, el desarrollo y la innovación (artículo 8), y la cooperación al desarrollo (artículo 9).

El Título II, bajo la denominación "*Sistema de I+D+i de Castilla-La Mancha*", comprende los artículos 10 al 17 en los que se regula la composición de dicho sistema (artículo 10), los órganos competentes (artículo 11), las funciones de la consejería competente en materia de investigación, desarrollo e innovación (artículo 12), la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología (artículo 13), el Consejo Asesor de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Castilla-La Mancha (artículo 14), se alude a la creación de la Agencia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

(artículo 15), se relacionan los agentes de dicho sistema (artículo 16), y se alude asimismo a la futura creación del registro de los agentes por la citada Agencia (artículo 17).

El Título III, "*El Plan Regional de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación*", comprende los artículos 18 al 22 en los que se define dicho Plan (artículo 18), se establecen sus objetivos (artículo 19), se determina su aprobación, vigencia y prórroga (artículo 20), su contenido básico (artículo 21) y su financiación y gestión (artículo 22).

El Título IV, bajo el enunciado "*El talento al servicio de la I+D+i en Castilla-La Mancha*", integra los artículos 23 y 24 en los que se establece su marco regulador y los recursos humanos del sistema de I+D+i de Castilla-La Mancha, respectivamente.

El Título V, rubricado "*Medidas de impulso a la I+D+i, protección y transferencia de resultados*", integra dos capítulos. El Capítulo I, "*Fomento de la investigación científica y técnica, el desarrollo tecnológico y la innovación*" que a su vez comprende los artículos 25 al 29, regula los principios de acción de la actividad de fomento (artículo 25), los programas (artículo 26), las infraestructuras científico-tecnológicas (artículo 27), el proyecto suprarregional del sistema de I+D+i (artículo 28), y la participación en el modelo educativo y formativo regional (artículo 29). El Capítulo II, "*Protección y transferencia de los resultados de la actividad investigadora*" incluye los artículos 30 al 36, en los que se establecen los principios que han de regir la gestión y transferencia de los resultados de la actividad investigadora (artículo 30), la protección jurídica de los mismos (artículo 31), la titularidad y carácter patrimonial de tales resultados (artículo 32), el deber de colaboración y comunicación de los mismos (artículo 33), el procedimiento de contratación de los resultados de la transferencia (artículo 34), la incentivación de la explotación de tales resultados (artículo 35), y la difusión en acceso abierto (artículo 36).

El Título VI, intitulado "*Evaluación del sistema de I+D+i de Castilla-La Mancha*", integra un único artículo, el 37, en el que se regulan los objetivos y procedimientos de evaluación.

El Título VII, “*Agencia de I+D+i de Castilla-La Mancha*”, abarca los artículos 38 al 45 en los que se crea dicha Agencia y se define su naturaleza jurídica (artículo 38), se regulan su objeto y funciones (artículo 39), sus órganos (artículo 40), el régimen patrimonial y de contratación (artículo 41), sus recursos económicos (artículo 42), las relaciones con la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (artículo 43), su régimen presupuestario y contable y el control financiero (artículo 44) y el personal (artículo 45).

La disposición transitoria única atribuye a la consejería competente en materia de investigación las funciones atribuidas a la Agencia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, hasta tanto no se desarrolle la estructura de la misma.

La disposición derogatoria prevé este efecto para cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la ley.

La disposición final primera autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley. Y la segunda determina su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 29 de marzo de 2019.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de Fomento y Coordinación del Sistema de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, con invocación de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 3 establece que este órgano deberá ser consultado “en los siguientes asuntos: [] [...] 3.- *Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II



Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; si bien su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la reciente Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: “*Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El*

procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que “los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, “decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

los antecedentes necesarios". Es decir, los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

En el expediente sometido a consulta queda acreditado que el Consejo de Gobierno, en su reunión de fecha 26 de marzo de 2019, tomó en consideración el anteproyecto de Ley de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, acordando solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

En cuanto a las actuaciones previas a la toma en consideración del anteproyecto se concretan en las siguientes:

Una memoria suscrita por el titular de la Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación, centro directivo desde el que se impulsa la iniciativa; la autorización de esta por el Consejero de Educación, Cultura y Deportes; la articulación de la participación ciudadana por medio de un trámite de información pública mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 211, de 31 de octubre de 2017; el informe de evaluación de impacto de género exigido por el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha exigido también por el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades; el informe de la Secretaria General, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, del Decreto 85/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, y en el punto 3.1.1.f) de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017; la memoria económica suscrita por la misma Dirección General impulsora de la iniciativa legislativa, y el informe emitido por la Dirección General de Presupuestos en relación con el

impacto presupuestario que plantea el anteproyecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.1 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018.

Para conformar adecuadamente el expediente se ha acompañado a los trámites anteriormente descritos el borrador de la norma manejado durante su tramitación, aun cuando en el mismo no ha sido plasmada la fecha en que fue elaborado, lo que ha permitido apreciar las alteraciones que han ido siendo introducidas en el texto inicial con las sucesivas aportaciones de los diversos órganos participantes en el procedimiento, aspecto que se ve completado con el extenso y detallado informe de la Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación, acerca del tratamiento otorgado a las observaciones manifestadas en cada ámbito, que han contribuido a hacer patentes las razones que justifican en cada caso la aceptación o no de las mismas, y su eventual incorporación al texto final que se somete a dictamen.



Cabe señalar precisamente en relación con este último informe, que en el mismo se alude a la realización durante el mes de marzo de 2017 de un procedimiento de consulta pública previa con el objetivo de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas y potencialmente afectados por la futura norma, si bien en el expediente remitido no hay constancia alguna de la misma. Debe en este aspecto recordarse a la autoridad consultante la necesidad de que la petición de consulta se acompañe de *“toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada”*, por exigirlo así el artículo 53.1 de la referida Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

Y en relación con esta advertencia tampoco puede dejar de señalarse que la fecha en la que se autoriza por el Consejero de Educación, Cultura y Deportes el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley, el 20 de abril de 2017, en relación con una memoria justificativa de fecha 11 de abril de 2017, induce a pensar -salvo error de transcripción en ambas fechas- en la existencia de trámites con anterioridad a la suscripción del que se integra como *“memoria inicial”*, de fecha bastante posterior a dicha autorización, y que tampoco habrían sido incorporados al expediente remitido para dictamen.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Por último, cabe señalar que el expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado y enteramente foliado, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

Marco constitucional, estatutario y legal en que se inserta el anteproyecto de Ley.- La Constitución española recoge en su artículo 44.2, como principio rector de la política social y económica, la obligación de los poderes públicos de promover la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.

En cuanto a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución dispone en su artículo 148.1.17^a que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de fomento de la investigación y en su artículo 149.1.15^a atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre *“fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”*.

De acuerdo con este marco constitucional el artículo 31.1.17^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, atribuye a esta la competencia exclusiva 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”*.

Asimismo el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha señala en su artículo 37.3 que en el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la enseñanza, 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”.

Tales son las competencias principales autonómicas que amparan la iniciativa legislativa que se somete a dictamen, si bien y habida cuenta de que

la norma aborda contenido de alcance organizativo -el referido a la Creación de la Agencia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha-, deben asimismo traerse a colación la competencia que la Comunidad Autónoma ostenta con carácter exclusivo en materia de *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* -artículo 31.1.1ª-.

Considerando los artículos reproducidos anteriormente, lo primero que ha de señalarse es que recogen competencias similares en lo que se refiere al fomento de la investigación, produciéndose una concurrencia de competencias estatales y autonómicas, si bien ha de reconocerse también que al Estado le corresponde un plus competencial, que viene dado por el hecho de que la coordinación sobre la materia le corresponde en exclusiva a él.



La principal doctrina constitucional sobre el citado reparto competencial viene dada por la Sentencia 90/1992, de 11 de junio, dictada en relación con los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la hoy derogada Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, que vino a declarar la plena constitucionalidad de dicha Ley negando con ello que el Estado hubiera vulnerado las competencias atribuidas en la materia a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Por su interés, procede reproducir la doctrina principal de dicho Alto Tribunal:

“[...] A) Por lo que se refiere al art. 149.1.15.ª de la CE, es preciso destacar que la competencia estatal en la materia de investigación científica y técnica no queda ceñida o limitada a la coordinación general de la actividad resultante del ejercicio de las competencias autonómicas en la referida materia, sino que alcanza, asimismo, al fomento de la investigación científica y técnica. No obstante, la determinación del contenido y extensión de dicha competencia constituye la clave que permitirá dar respuesta adecuada a buena parte de las impugnaciones efectuadas, razón por la cual es preciso puntualizar sobre dicha competencia lo siguiente:

a) Existe un pleno paralelismo entre el art. 149.1.15.ª de la CE y el art. 148.1.17.ª de la CE que reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir estatutariamente competencias -como así ha sucedido



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

en líneas generales, aunque con cierta heterogeneidad en las fórmulas utilizadas- en la materia «fomento (...) de la investigación» lo que evidencia que, constitucionalmente, la misma materia queda o puede quedar, en principio, a la plena disponibilidad de una pluralidad de Centros decisores, es decir, a la disponibilidad del Estado y a la de todas las Comunidades Autónomas.

b) No resulta en absoluto convincente la tesis de que el fomento de la investigación científica y técnica, dado su contenido, circunscriba la competencia estatal -y, en su caso la autonómica- al mero apoyo estímulo o incentivo de las actividades investigadoras privadas a través de la previsión y otorgamiento de ayudas económicas o de recompensas honoríficas y similares, excluyendo, como contrapuesta, aquellas otras acciones directas de intervención consistentes en la creación y dotación de Centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras, sino que la señalada expresión engloba a todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y Centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras.

c) Al atribuirse constitucionalmente al Estado la competencia para el fomento de la actividad investigadora y científica, tampoco cabe duda de que el titular de la competencia asume potestades, tanto de orden normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción, sin que ésta quede circunscrita, como ya se precisó en la STC 64/1989 (RTC 1989\64), fundamento jurídico 3.º, al ejercicio de potestades ejecutivas.

d) Finalmente, la competencia relativa al fomento de la investigación científica y técnica es proyectable sobre cualquier sector material, sin que, por tanto, considerando la investigación como contenido inherente a la competencia exclusiva sobre determinada materia, pueda pretenderse la exclusión del ejercicio de la competencia para el fomento de la investigación en los ámbitos materiales cuya titularidad no corresponda a quien ejercita dicha competencia.

Sin perjuicio de que el fomento de la investigación científica y técnica ha sido adoptado por la CE como título competencial que, en todo caso, por su propia especificidad debería ser considerado preferente, ya ha señalado el TC en otra ocasión [STC 53/1988 (RTC 1988\53)], que el título «fomento de la investigación científica y técnica» es, como determinado en razón de un fin, susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de éstas, pues, de otro modo, por la simple sustracción de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas han adquirido competencia, el título competencial que la CE reserva al Estado como competencia exclusiva quedaría vaciado de todo contenido propio.

B) Concretado ya el contenido y alcance de la competencia del Estado para el fomento de la investigación científica y técnica, queda por dilucidar seguidamente si la competencia -exclusiva, según la calificación estatutaria- que Cataluña ostenta sobre la «investigación» viene o no a equipararse a aquella competencia estatal.



Pues bien, el hecho de que el art. 9.7 del EAC no utilice la expresión «fomento» sino exclusivamente el término «investigación», en nada puede modificar la conclusión de que la competencia autonómica queda situada en pleno paralelismo sustancial con la atribuida al Estado, de manera que la actividad que éste despliega no puede impedir ni interferir -dejando ahora al margen, claro es, los efectos anudados a la competencia estatal de coordinación general- la que decida desarrollar la CA, al haber optado la CE en este ámbito (como la simple comparación entre los arts. 149.1.15.ª y 148.1.17.ª pone de manifiesto y como también sucede en otros ámbitos, significativamente, en el de la cultura (STC 49/1984), por posibilitar un régimen competencial en términos de concurrencia, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha hecho plenamente efectivo. Es justamente esta concurrencia de competencias en torno de la investigación científica y técnica, que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden ejercitar, lo que justifica y explica la competencia de coordinación que, con carácter genérico, atribuye al Estado el art. 149.1.15.ª CE [...].

C) Según se ha indicado, por último, el art. 149.1.15.ª de la CE atribuye, asimismo, al Estado la competencia para la coordinación general



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de la investigación científica y técnica, atribución que, diferenciada de la relativa al fomento, exige también algunas precisiones para facilitar así el examen particularizado de las impugnaciones.

Sobre este extremo, bastará recordar que desde la STC 32/1983, este TC ha venido elaborando una ya amplia doctrina sobre el significado y operatividad de la competencia estatal de coordinación. Doctrina que, entre las más recientes, la STC 45/1991 (RTC 1991\45), ha resumido de manera sistemática en sus rasgos más característicos, debiéndose destacar, en este momento, que, según la misma, la competencia estatal de coordinación no puede llegar a tal grado de concreción y desarrollo que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas, y que para hacer efectiva esa coordinación deben adoptarse las medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, entre las cuales no es posible, por lo demás, descartar la existencia de medidas de coordinación preventiva.

A partir de aquí, sin embargo, es claro que la determinación de los medios, cauces y fórmulas para alcanzar este objetivo integrador de la pluralidad de acciones resultantes del ejercicio de un conjunto de competencias en régimen de concurrencia, presenta un muy amplio margen de apreciación y decisión que, en principio, sólo al titular de la competencia de coordinación corresponde concretar”.

A nivel estatal el referente normativo principal viene constituido por la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, -modificada recientemente por el Real Decreto-Ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad-, que estableció un nuevo marco de coordinación de las Estrategias españolas de Ciencia y Tecnología y de Innovación y tiene como principales objetivos, según indica su Exposición de Motivos: el establecimiento de una estructura estable de financiación de la I+D+i y un modelo de gestión más autónomo, eficaz y transparente, dando cabida a los agentes de financiación, uno de nueva creación, la Agencia Estatal de Investigación, y otro, ya existente, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial; asimismo la definición de un modelo de carrera profesional en el

sector de la investigación; y, finalmente, la orientación del conocimiento a la innovación y a la economía del conocimiento.

La citada Ley desarrolla de forma principal el contenido del mencionado artículo 149.1.15ª de la Constitución Española, e incorpora normas relativas a otros ámbitos de competencia, en concreto, y conforme a su disposición final novena, el referido a la legislación laboral -artículo 149.1.7ª-, propiedad intelectual e industrial -artículo 149.1.9ª-, legislación sobre productos farmacéuticos y bases y coordinación general de la sanidad -artículo 149.1.16ª-, Hacienda general -artículo 149.1.14ª-, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común -artículo 149.1.18ª-, régimen económico de la Seguridad Social -artículo 149.1.17ª-, y regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de Títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución -artículo 149.1.30ª-.



Por otro lado, en cumplimiento de la autorización legal al Gobierno de España prevista en la disposición adicional duodécima de dicha Ley, el Real Decreto 1067/2015, de 27 de noviembre, creó la Agencia Estatal de Investigación como entidad de derecho público, que constituye el instrumento para la modernización de la gestión pública de las políticas estatales de I+D, encargándose de la financiación, evaluación, gestión y seguimiento de la actividad de investigación científica y técnica destinada a la generación, intercambio y explotación del conocimiento que fomente la Administración General del Estado por su sola iniciativa o en concurrencia con otras Administraciones o entidades españolas o de otros países u organismos internacionales (artículo 2).

Finalmente y ya a nivel autonómico, cabe citar como disposiciones conformadoras del marco normativo existente en la actualidad, 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, -creada por el actualmente derogado Decreto 123/1998, de 15 de diciembre-, que tiene como objetivo fomentar, planificar y coordinar la investigación científica e innovación tecnológica de Castilla-La Mancha; y la Ley 4/2015, de 26 de marzo, por la que se crea el Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal de Castilla-La Mancha, organismo



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

autónomo a quien se le encomienda potenciar la investigación, desarrollo, innovación, formación, modernización y transferencia de conocimientos y resultados de la investigación, dirigidos a los sectores agrícola, ganadero, forestal, medioambiental, cinegético, de la acuicultura y de la pesca fluvial, así como de sus industrias de transformación y comercialización, mediante el impulso del desarrollo tecnológico y la dinamización de iniciativas que comporten nuevas orientaciones productivas o la adecuación al mercado y sus exigencias de calidad y competitividad.

IV



Observaciones de carácter esencial.- Conforme al marco competencial delimitado en la consideración precedente, se analizan en la presente aquellos preceptos del articulado que merecen reparo esencial por las razones que seguidamente se exponen.

Artículo 23. Marco regulador.- En el apartado 3 del artículo se remite a un futuro decreto la regulación de “[...] *la carrera investigadora y las figuras contractuales de investigadores indefinidos para que desarrollen su actividad en nuestra región* [...]”.

La Ley 14/2011, de 1 de junio, regula en sus artículos 12 y 13, preceptos que ostentan el carácter de legislación exclusiva dictada por el Estado en ejercicio de lo establecido en el artículo 149.1.15ª de la Constitución, las disposiciones generales de aplicación al personal investigador señalando en su artículo 13.2 que este puede “[...] *estar vinculado con la Universidad Pública u Organismo para el que preste servicios mediante una relación sujeta al derecho administrativo o al derecho laboral, y podrá ser funcionario de carrera, funcionario interino o personal laboral fijo o temporal, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*”, (actualmente artículo 8 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público).

Asimismo el artículo 13.4 establece el régimen de fuentes aplicable al personal investigador de carácter laboral disponiendo que se registrará “[...] *por*

lo dispuesto en esta ley, en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, (actualmente Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre) y sus normas de desarrollo, y en las normas convencionales. Asimismo se registrá por los preceptos de la Ley 7/2007, de 22 de abril, que le sean de aplicación”.

En consonancia con ello la Ley, en sus artículos 14 al 19, establece las disposiciones generales aplicables a todo el personal investigador de su ámbito de actuación y en los artículos 20 al 23 se refiere, específicamente, al personal investigador que desarrolla su labor vinculado con una relación de carácter laboral, estableciendo las modalidades contractuales (artículo 20), y a continuación la regulación de cada una de ellas: contrato predoctoral (artículo 21), contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (artículo 22) y contrato de investigador distinguido (artículo 23); regulación toda ella dictada por el Estado en virtud de la competencia exclusiva sobre legislación laboral contemplada en el artículo 149.1.7ª de la Constitución, según se señala en la disposición final novena, apartado 3 de la Ley.



A la vista de este marco normativo que se acaba de resumir es objetable el precepto que se analiza por cuanto refiriéndose el precitado apartado 3 a *“La carrera investigadora y las figuras contractuales de investigadores indefinidos”*, pretende hacer objeto de regulación por vía reglamentaria materia que es de competencia exclusiva del legislador estatal según se acaba de exponer, y que ya ha sido objeto de regulación pues el citado artículo 20 establece precisamente las modalidades contractuales de trabajo específicas del personal investigador, previendo además en su apartado 2 que el personal investigador podrá ser contratado a través de dichas modalidades por *“Los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado y los Organismos de investigación de otras Administraciones Públicas”*, así como por *“Las Universidades Públicas, únicamente cuando sean receptoras de fondos cuyo destino incluya la contratación de personal investigador o para el desarrollo de sus programas propios de I+D+i”*.

Es cierto que el mismo apartado 2 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, prevé que su aplicación ha de entenderse sin perjuicio de que “[...]



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

corresponde a las Comunidades Autónomas que hayan asumido estatutariamente la competencia exclusiva para la regulación de sus propios centros y estructuras de investigación la definición y regulación del régimen de contratación de personal investigador de sus propios centros y estructuras de investigación, en el marco de la legislación laboral vigente”; mas este no es el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha entre cuyas competencias reconocidas estatutariamente relacionadas con la investigación no se encuentra la referida a la regulación de sus propios centros y estructuras de investigación.

En suma debiera eliminarse del texto del anteproyecto el apartado analizado pues de mantenerse podría suponer una extralimitación competencial por constituir materia cuya regulación está reservada al Estado en virtud de la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, correspondiendo a la Comunidad Autónoma únicamente la función ejecutiva de la misma, ex artículo 33.11 del Estatuto de Autonomía.

Artículo 35. Incentivación de la explotación de los resultados de I+D+i.- Se contempla en este artículo la posibilidad de que el personal perteneciente o que desempeñe su actividad en los centros e instalaciones dependientes del sector público autonómico perciba una incentivación especial cuando como consecuencia de la realización de actividades de I+D+i, haya obtenido un resultado protegido mediante un derecho de propiedad industrial cuya explotación por medio de la concesión de licencias reporte ingresos al titular. Posibilidad que, según previene el **apartado 5** del mismo artículo, “[...] *se reconocerá sólo en la medida que su beneficiario tenga la consideración de personal laboral de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, o, según proceda, de los centros dependientes del Sector Público Autonómico, mientras permanezca en dicha situación*”.

La participación en los beneficios que obtengan las entidades para las que presta servicio el personal investigador, se halla reconocido como derecho del mismo en el artículo 14 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, en cuyo apartado 1.i) -artículo que, conforme ya se ha señalado, ha sido dictado por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva reconocida en el artículo 149. 1.15^a de la Constitución- lo recoge en los siguientes términos para todo el personal investigador con independencia de su condición de funcionario o de personal

laboral: *“A participar en los beneficios que obtengan las entidades para las que prestan servicios, como consecuencia de la eventual explotación de los resultados de la actividad de investigación, desarrollo o innovación en que haya participado. Dicha participación no tendrá en ningún caso la consideración de retribución o salario para el personal investigador”*.

A la vista de ello dos objeciones cabe plantear al **apartado 5** del artículo objeto de estudio:

- La primera, que habiendo sido reconocido a todo el personal investigador el derecho a participar en los beneficios que obtengan las entidades para las que prestan servicios, no puede la Comunidad Autónoma, por carecer de competencia para ello, limitar su aplicación al personal laboral de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En este caso la aplicación al personal funcionario investigador del derecho reconocido en el artículo 14.1.i) de la Ley 14/2011, de 1 de junio, habría de entenderse como legislación especial frente a la de carácter general contenida en el artículo 22.5 del Estatuto Básico del Empleado Público, que prohíbe la percepción de ingresos atípicos por los funcionarios, y también respecto de lo prevenido en el artículo 52 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018, que contempla idéntica prohibición.

- La segunda que, en todo caso y sin perjuicio de lo anterior, el derecho de incentivación que se reconoce en el artículo 14.5 del anteproyecto a todo el *“personal laboral de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*, ha de circunscribirse, por imponerlo así la precitada legislación estatal, al personal laboral que tenga la condición de investigador.

V

Observaciones no esenciales.- Procede seguidamente efectuar otras observaciones, desprovistas de carácter esencial, atinentes a cuestiones de orden conceptual, de sistemática o simples extremos de redacción suscitados por el texto del anteproyecto, cuya atención redundaría en la calidad técnica de la futura Ley.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Índice.- Dispone el apartado I.c).10 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades-, respecto de la inserción de índices, que *“En las disposiciones de gran complejidad y amplitud, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva [...]”*. No parece que ninguna de las dos circunstancias concurren en el anteproyecto de Ley que se examina por lo que no se estima necesaria la inserción del índice que precede al texto articulado de la norma.

En cualquier caso y de mantenerse el índice, debiera eliminarse del mismo la disposición adicional única pues no figura en el texto articulado.



Exposición de Motivos.- De conformidad con el apartado I.c).12 de las citadas Directrices, el contenido de la parte expositiva de la disposición *“[...] cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”*.

Conforme a estas determinaciones procede efectuar las siguientes observaciones a la Exposición de Motivos del anteproyecto:

- En relación con el apartado II, descriptivo del ámbito competencial concernido por la iniciativa legislativa, y en lo que respecta al ámbito autonómico, dado que el anteproyecto crea la Agencia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha y aborda otros aspectos de autoorganización, convendría citar la competencia exclusiva prevista en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía en materia de *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*.

En relación también con este mismo apartado II, gran parte de su contenido se circunscribe a efectuar una cita cronológica de diferentes normas reglamentarias autonómicas relacionadas con la investigación, algunas de ellas incluso derogadas actualmente como el Decreto 123/1998, de 15 de diciembre, por el que se crea la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología.

Se sugiere eliminar la mayor parte de ellas, circunscribiendo la cita a los principales precedentes autonómicos actualmente vigentes.

Se estima asimismo innecesario el último párrafo del apartado II de la Exposición de Motivos, pues aparte de no tener conexión alguna con el marco normativo y competencial que en él se describe, es meramente descriptivo de la situación que respecto del sistema regional I+D se produjo entre los años 2011 y 2015.

- En cuanto al apartado IV de la Exposición de Motivos, que se limita a describir de modo sintético la estructura de la norma, se propone completarlo con una descripción breve de su contenido.

Artículo 1. Objeto y fines.- En relación con su **apartado 1**, se sugiere introducir la mención *“en el marco y desarrollo de la normativa básica estatal en la materia”*.

Artículo 4. Principios informadores.- Contempla como tal en su **apartado e)** *“La inclusión del enfoque de género como categoría transversal en la ciencia, la tecnología y la innovación, así como una presencia equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos del sistema de investigación, desarrollo e innovación de Castilla-La Mancha”*.

Al respecto cabe señalar que tal regulación más que principio cabría catalogarla como objetivo de la ley y en este sentido debe sugerirse su inclusión en el artículo anterior, regulador de los *“Objetivos generales”*. La misma Ley 4/2011, de 1 de junio, lo contempla como tal en su artículo 2.k).

Sin perjuicio de lo anterior y en el caso de que se quisiese incluir como principio informador de la ley, se sugiere su reformulación en términos tales como *“La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”* u otros similares.

Asimismo debería reformularse la redacción del **apartado f)** pues *“Las medidas orientadas a eliminar las dificultades en el acceso a la carrera investigadora por situaciones de discapacidad”*, tampoco cabe catalogarlo como un principio informador de la ley propiamente dicho.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículo 5. Definiciones.- En el apartado 2.b) definidor del sistema regional de I+D+i, por su carácter meramente explicativo, se propone eliminar el contenido del paréntesis que se inserta en él.

En el apartado 2.f), en el que se define el concepto “*organismo público de investigación*”, remitiéndose a las características contenidas en el artículo 47 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, se propone, para una mejor comprensión de la definición, integrar en la misma las citadas características sin perjuicio de que se mantenga la remisión a la ley estatal.

En el apartado 2.g) definidor del concepto de “*Institutos de investigación sanitaria*”, debe eliminarse la referencia al Real Decreto 339/2004, de 27 de febrero, por haber sido derogado por el Real Decreto 279/2016, de 24 de junio, de acreditación de institutos de investigación biomédica o sanitaria.

Artículo 7. La senda social del sistema regional de I+D+i.- A efectos de completar el contenido normativo del apartado 5 del artículo debe proponerse que se determine a quién se encomienda la labor de fomentar la integración de investigadores con discapacidad en los grupos de investigación.

Artículo 8. Enfoque de género.- Los apartados 1 y 2 del artículo resultan innecesarios por referirse a medidas referidas al enfoque de género que como tales ya están previstas en el artículo 4.e) del anteproyecto.

Artículo 13. Comisión Regional de Ciencia y Tecnología.- Se regulan en el apartado 5 las funciones de dicha Comisión remitiéndolas a un futuro decreto que en cualquier caso incluirá la de “*a) Informar, con carácter previo a su aprobación, los Planes de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación de carácter regional*”.

Respecto de tal función ha de señalarse que se solapa en cierto modo con la que se atribuye en el artículo 14.8.e) al Consejo Asesor de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Castilla-La Mancha, consistente en “*Informar el anteproyecto de los sucesivos Planes Regionales de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación [...]*”.

Si lo que se pretendiera es introducir dos informes, uno en la fase de “*anteproyecto*” del citado Plan Regional, y otro en la fase inmediatamente anterior a la de su aprobación por el Consejo de Gobierno -previstas ambas en el artículo 20 del anteproyecto-, debe señalarse que ello no contribuiría en nada a la agilidad de dicho procedimiento de aprobación, careciendo de sentido que la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología emita informe sobre dichos planes cuando el mencionado órgano asesor de dicha Comisión Regional ya la tiene atribuida en fase de elaboración de su anteproyecto, y es a la citada Comisión a quien le corresponde, además, la aprobación de este último conforme previene el citado artículo 20.2.

Artículo 15. Agencia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha.- Debe cuestionarse el contenido de este artículo en cuanto a que se limita a “*anunciar*”, la creación de la citada Agencia, cometido que se lleva a cabo de forma expresa en el artículo 38 del anteproyecto.

Artículo 16. Agentes del sistema I+D+i de Castilla-La Mancha.- En el **apartado 1**, primer inciso, se define el concepto de agentes del sistema castellano-manchego de investigación, desarrollo e innovación, proponiéndose por ello su inclusión en el artículo 5 del anteproyecto referido a las definiciones de conceptos que se emplean en el mismo. Bastaría con ello que este primer apartado del artículo se limitara a enumerar las entidades y organismos que integran dicho sistema.

En la letra h) de este mismo apartado 1, referido a los clústeres como agentes del sistema de I+D+i, ha de sugerirse la eliminación, por innecesario, del inciso “*tal como se definen en el punto 2, apartado k, del artículo 5, y en el ámbito de sectores productivos regionales*”.

Artículo 17. Registro de los agentes del sistema de I+D+i de Castilla-La Mancha.- En el **apartado 5** del artículo, referido a la preceptividad de la inscripción en el registro, se señala en su último inciso que “*Esta inscripción se hará de forma progresiva determinándose un período transitorio*”. Con el fin de dotar de un más completo valor normativo a tal inciso ha de proponerse que se incluya en el mismo en qué haya de consistir dicha progresividad en la inscripción, y dónde se determinará dicho



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

período transitorio, que parece debiera serlo en el reglamento de organización y funcionamiento del registro a que se refiere el apartado 4.

Artículo 18. Conceptos.- Se define en este artículo el Plan Regional de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, plasmándose en el **apartado 2**, como complemento de la definición que contempla el 1, que será también el instrumento *“para la implementación, crecimiento y desarrollo de la innovación de las empresas castellanomanchegas, a fin de estimular la productividad y la competitividad en las mismas mediante la adquisición e incremento de tecnología y la innovación en productos, procesos y organización empresarial”*.

Se sugiere la eliminación, por innecesario, de este apartado 2 pues los conceptos que en él se emplean constituyen más bien objetivos del Plan que aparecen ya previstos en similares términos en el artículo 19, en concreto en sus apartados 5, *“El desarrollo de la I+D+i empresarial con objeto de aumentar el grado tecnológico de los procesos productivos y la competitividad”*, el 6, *“El incremento de la productividad y la competitividad de las empresas regionales”*, y el 8, *“El fomento de la adquisición de tecnología innovadora con el objeto de incrementar la competitividad y la modernización del tejido empresarial regional”*.

Artículo 22. Financiación y gestión.- Establece el **apartado 1** la financiación del Plan Regional de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación disponiendo que se llevará a cabo por fondos procedentes de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, y por aportaciones de otras entidades públicas y privadas *“teniendo especial relevancia los fondos provenientes de la Administración General de Estado y de la Unión Europea”*.

Procede sugerir la eliminación de este último inciso, pues aparte de que debiera concretarse el significado de los términos subrayados, contiene el artículo un mandato que puede resultar de imposible cumplimiento por no corresponder a la Comunidad Autónoma decidir cuál deba ser el montante de los fondos que puedan provenir de ambas instancias.

Artículo 24. Descripción de los recursos humanos del sistema de I+D+i de Castilla-La Mancha.- Se expresa en su **apartado 5** que la

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha “*promoverá*”, en colaboración con las universidades, los organismos públicos de investigación y los centros de enseñanza, el desarrollo de un Plan Integral de Retorno y Retención del Talento Investigador y Tecnológico.

A efectos de dotar de mayor valor normativo al artículo debiera sustituirse la forma verbal “*promoverá*” por otra de alcance más concreto, pudiendo a estos efectos completarse la regulación especificando el órgano que procederá a su aprobación.

Por las mismas razones la expresión “*podrá integrar*” que figura en la cuarta línea del apartado podría sustituirse por “*integrará*” para referirse a aquellas medidas tendentes a la incorporación de los jóvenes talentos al sistema regional de investigación que, por imperativo legal, deben necesariamente incluirse en el citado Plan.



Artículo 26. Programas de fomento de la I+D+i.- Respecto de las medidas que se contemplan en el apartado 6, relacionadas con la investigación cooperativa y la creación de clústeres, debe sugerirse, a efectos de dotar al precepto de un mayor valor normativo, que se incluya el organismo o autoridad a quien se encomienda las labores de promoción, apoyo o potenciación que se relacionan en los subapartados a) al d).

Artículo 27. Infraestructuras científico-tecnológicas.- Los mandatos que se recogen en los apartados 2 y 3 del artículo respecto del uso de tales infraestructuras, podrían unificarse en uno solo pues su regulación se muestra especialmente reiterativa con el uso de expresiones tales como “*deberán ponerlos a disposición compartida*”, “*uso compartido e integrado de las mismas*” o “*gestión para el uso compartido*”.

Artículo 29. Participación en el modelo educativo y formativo regional.- En el apartado 2, referido a la inclusión en el modelo educativo de conocimientos sobre investigación científica y técnica, es incorrecta la expresión “*en todos los niveles de enseñanza y de la formación profesional*”, pues la formación profesional es una enseñanza más del sistema educativo conforme a lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Idéntica observación cabe hacer del **apartado 4** del artículo al referirse a *“todos los niveles educativos y de la formación profesional”*.

Artículo 36. Difusión en acceso abierto.- Lo dispuesto en los **apartados 4 y 5** del artículo constituyen reproducción literal del artículo 37, apartados 4 y 6, respectivamente, de la Ley 14/2011, de 1 de junio, debiendo sugerirse su eliminación por innecesarios. En cualquier caso y constituyendo reproducción de norma dictada por el Estado en virtud de su competencia exclusiva en la materia, reconocida por el artículo 149.1.15ª de la Constitución, de mantenerse en el anteproyecto debería incluirse al principio de su redacción la expresión *“De acuerdo con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 14/2011, de 1 de junio [...]”*, a fin de evitar cualquier atisbo de extralimitación competencial.

Título VI. Evaluación del sistema de I+D+i de Castilla-La Mancha.- Se sugiere incluir el contenido de este Título, integrado por un único artículo, en el Título II, del anteproyecto referido al *“Sistema de I+D+i”*.

Ello resulta además procedente en virtud de lo dispuesto en el apartado I.e).22 de las Directrices de técnica normativa, que únicamente prevé la división en títulos en aquellas disposiciones *“que contengan partes claramente diferenciadas y cuando su extensión así lo aconseje”*.

De aceptarse esta observación debiera reenumerarse el Título VII del anteproyecto, que pasaría a ser el VI.

Disposición transitoria única.- Contempla esta disposición el *“régimen transitorio”* hasta tanto no se desarrolle la estructura de la Agencia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, expresando que sus funciones serán desarrolladas por la consejería competente en materia de investigación, desarrollo e innovación.

Analizado su contenido ha de advertirse que dicha disposición más que un régimen transitorio de regulación propiamente dicho, contempla un precepto residual respecto de la regulación incluida en el articulado del anteproyecto y más específicamente en su Título VII. Por ello y siguiendo lo

dispuesto en los apartados I.g) 39 y 40 de las Directrices de Técnica normativa, ha de sugerirse su inclusión en una disposición adicional.

Asimismo no resulta lógico que se difiera la realización de las funciones que se atribuyen a la citada Agencia a que “*se desarrolle la estructura*” de la misma, sino más bien al momento de su puesta en funcionamiento.

VI

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:



Inclusión de preceptos carentes de valor normativo.- Sin perjuicio de lo ya señalado en la consideración precedente al efectuar observaciones a determinados artículos, procede ahora, con alcance general, recomendar un repaso completo del texto del anteproyecto pues son varios los artículos o partes de los mismos que carecen de valor normativo constituyendo meros enunciados de intenciones o con carácter explicativo, impropios de un texto normativo. A estos efectos conviene tener presente que conforme al apartado I. f) 26 de las Directrices de técnica normativa “*Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición*”. Ejemplo de ello lo constituyen los siguientes:

- **Artículo 8.1:** “*La implantación del enfoque de género en la investigación, el desarrollo y la innovación es un firme compromiso del Gobierno de Castilla-La Mancha, debiendo ser un tema transversal [...]*”.

- **Artículo 23.1:** “*El conocimiento y su transferencia se produce gracias al talento y el esfuerzo investigador innovador de las personas [...]*”.

- **Artículo 25, último inciso:** “*Para la consecución de estos objetivos se establecerán las correspondientes medidas en los distintos ámbitos de actuación*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

- **Artículo 26.6:** *“La investigación cooperativa y la creación de clústeres son prioridades contempladas en el Programa Marco de la Comunidad Europea [...]”*.

Y en el mismo apartado, **letra a), último inciso:** *“Estas agrupaciones o clústeres globales permitirán abordar nuevos proyectos de mayor dimensión, más competitivo, en mercados más globales”*.

Cita corta y decreciente.- Conforme al apartado I.k).68 de las mismas Directrices, *“Se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate”*. Esta pauta habría de tenerse en cuenta en las citas contenidas en el artículo 16.1.h) o en el 44.2, último párrafo.

Primera cita y posteriores.- Conforme al apartado I.k).80 de las Directrices de técnica normativa, *“La primera cita tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*. Esta regla debería seguirse en la cita de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que aparece por primera vez citada en el artículo 5.2.f); de la Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que aparece por primera vez citada en el artículo 32.6; o del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, que aparece por primera vez citado en el artículo 44.1.

Empleo de mayúsculas y minúsculas.- Convendría evitar la falta de uniformidad tipográfica en que se incurre con la utilización indistinta de letras mayúsculas o minúsculas al referirse a términos iguales empleados a lo largo del articulado. Así, por ejemplo, en el artículo 13.4 se utiliza el término *“decreto”*, y en el 14.4 y 23.3 *“Decreto”*; en el artículo 16.1 se emplea el término *“agentes”*, en tanto que en el 39.2.k) se alude a *“Agentes Regionales”*; o en el artículo 32.4 se emplea la expresión *“Derecho Público o Privado”*, en tanto que en el artículo 42.h) se alude a *“derecho público o privado”*.

Asimismo no se estima justificado el empleo de mayúsculas en términos tales como “*Organismos Públicos de Investigación*” en los artículos 24.5 y 44.2; “*Sector Público Autónomo*” en los artículos 30.d), 32.1 y 4, 33 o 35; “*Consejerías*”, en los artículos 4 a) y 10; “*Consejería competente*”, en los artículos 13.2, 14.2.a), 27.4 o 44.3; “*Departamento*” en el artículo 13.1; o “*servicios de Investigación, Desarrollo, Innovación y Experimentación*”, en el artículo 44.2, segundo párrafo.

Lenguaje claro y preciso, de nivel culto pero accesible.- Según dispone el apartado IV.101 de las Directrices, “*El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla. [...]. [] Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales [...]*”.

En este sentido se advierte que en varias ocasiones se emplean términos como “*clúster*” o “*clústeres*” -artículos 5.2.k), 16.1.h), 17.1.a), 26.6- que no existen en el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, pero que pueden perfectamente sustituirse por conceptos equivalentes en castellano. De hecho en el último de los artículos citados se utiliza primero el extranjerismo y después se alude a “*Estas agrupaciones o clústeres globales*”.

De igual modo, debería sustituirse por otro el término “*metadatos*” que se utiliza en el artículo 36.3, pues tampoco está reconocido por diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

Uso específico de siglas.- Conforme al Apéndice V.b) de las Directrices, “*El uso de siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante» y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación*”.

Esta directriz debiera seguirse al aludir a la Agencia de Investigación, Desarrollo e Innovación que aparece por primera vez citada en el artículo 11,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

observándose además que la referencia a la misma mediante siglas no es homogénea, particularmente en el Título VII, pues se emplean siglas en los artículos 38.1, 39.2, y 3, 42 y en el 45.1 y 4, pero no en el 38.2 y 3, 39.1 y 2, 41.1, 44.3, ni en la disposición transitoria única.

Finalmente, a título particular se sugiere efectuar un repaso general y sosegado del texto elaborado pues se han detectado algunos errores ortográficos y de redacción que debieran ser corregidos antes de aprobarse el texto final por el Consejo de Gobierno. A modo de ejemplo procede resaltar los siguientes:

- En el índice, en la disposición final primera, la expresión “*desarrollo regulador*”, habría de sustituirse por “*desarrollo reglamentario*”.

- En el artículo 10, última línea, sobra la coma que precede a la expresión “*de desarrollo*”.

- En el artículo 12, letra i), segunda línea, “*ajenas*” debe figurar en singular.

- En el artículo 16.1.b), el término “*servicio*” ha de escribirse con inicial mayúscula por referirse al SESCOG.

- En el artículo 17.2, primera línea, se sugiere eliminar por superfluo el término “*necesariamente*”.

- En el título del artículo 18 el término “*Conceptos*” debería figurar en singular.

- En el artículo 20, apartados 4 y 7, se sugiere eliminar, por innecesarias las expresiones “*En cualquier caso*” y “*No obstante*”, con las que comienza su redacción, respectivamente.

- En el artículo 21, letra c), penúltima línea, se propone la eliminación de la referencia al Plan Regional de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, y en su lugar indicar “*período de su vigencia*”.

- En el artículo 26.6.a), tercera línea, la expresión “a los que integre” habría de sustituirse por “a las que integren”. Y en la última línea de este mismo apartado, el término “competitivo” debería expresarse en plural.

- En el artículo 28, letra b) habría de evitarse la reiteración que supone el empleo en la misma línea de los términos “Suscribiendo” y “suscripción”.

- En el artículo 32.5, segunda línea, sobre la coma que precede a la expresión “de la titularidad”.

- En el artículo 35.6, tercera línea, el término “en” que precede a “aprovechamiento”, ha de sustituirse por “el”.

- En el artículo 36.1, segunda línea, el término “artículo” ha de figurar en plural.

- En el artículo 38.2, tercera línea, se propone sustituir el término “adscrito”, que en cualquier caso debiera figurar en femenino por referirse a la AIDICM, por la expresión “y está adscrita”.

- En el artículo 39.2.h), segunda línea, debería evitarse la reiteración que supone el uso de la expresión “base de datos de los datos”. En el subapartado j), primera línea, resulta asimismo redundante el empleo de la expresión “La participación, colaboración y asesoramiento en la participación [...]”. Asimismo en el apartado 3, segunda línea, el término “su” ha de figurar en plural.

- En el artículo 42 e), el término “autorizado” ha de sustituirse por “autorizada” por referirse a la AIDICM.

- En el artículo 44.1, cuarta línea, debe insertarse una coma precediendo al término “aprobado”. En el apartado 2, segundo párrafo, tercera línea, parece carecer de sentido, pues no concuerda con la redacción del precepto, la inclusión de la expresión “los Centros de Investigación dependientes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”. Y en el apartado 3, en la quinta línea la expresión “al Tribunal de Cuenta”, habría de sustituirse por “del Tribunal de Cuentas”; y en la sexta línea, “el” habría de sustituirse por “del”.





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

- En el artículo 45.3, segunda línea, la expresión “*el artículo*” habría de figurar en plural.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen puede V.E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de Fomento y Coordinación del Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las efectuadas en la consideración IV.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 30 de abril de 2019

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

