

**MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE UNA BUENA REGULACIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE UNIVERSIDAD, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES PARA FOMENTAR ACTUACIONES DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO EN LAS EMPRESAS, LOS CLÚSTERES DE INNOVACIÓN Y LOS CENTROS TECNOLÓGICOS EN ANDALUCÍA.**

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece en el artículo 129 los principios de buena regulación. En el apartado 1 de dicho artículo se indica que *“en el ejercicio de la iniciativa legislativa y 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.”*

Además, hay que tener en cuenta lo establecido en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, que regula dicha memoria.

En cumplimiento de los mencionados preceptos, se elabora la presente memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación en la elaboración del proyecto de Orden del Consejero de Universidad, Investigación e Innovación, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para fomentar actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía.

**1. Razón de interés general que justifique la aprobación de la norma**

El European Innovation Scoreboard (EIS) y el Regional Innovation Scoreboard (RIS) son los principales indicadores europeos de innovación a nivel estatal y regional respectivamente, y permiten comparar la situación de los estados y las regiones europeas y ordenar el total de 27 estados miembros y 239 regiones europeas en función de su intensidad innovadora. España ocupa en 2023 el puesto 16 de 27 en el ranking de innovación de la Unión Europea, idéntica posición que un año antes, según recoge el EIS 2023, publicado en julio de 2023 por la Comisión Europea. España se sitúa en el 89,2% de la media europea, cuatro décimas más que en 2022 (88,8%), pero aún por debajo de su máximo histórico (92%, en 2019) y avanza en la convergencia con la UE-27, pero sigue estando por debajo del promedio europeo. Por su parte, Andalucía, en el último RIS disponible correspondiente al año 2023, recibió la calificación de “Moderate Innovator –“, situándose en la posición número 15 de las 19 regiones españolas y en el puesto 172 de las 239 regiones europeas, 4 posiciones por encima respecto a la posición ocupada en 2022.

Por medio del Acuerdo de 18 de julio de 2023, del Consejo de Gobierno, se aprobó la Estrategia de Especialización Inteligente para la Sostenibilidad de Andalucía 2021-2027 (S4ANDALUCÍA), en la que se integra el Diagnóstico Socioeconómico y del sistema de innovación de Andalucía, que permite situar a la región en el contexto global desde una perspectiva territorial, humana y de innovación empresarial, destacando las siguientes conclusiones:

- Andalucía es la región más poblada de España, ya que aporta el 18% de los habitantes. El PIB andaluz contribuye al 14% del PIB nacional, lo que hace que sea la 3ª Comunidad Autónoma en términos de PIB y la 16ª Comunidad Autónoma en PIB per cápita. Ha sido catalogada para la política de cohesión



ANTONIO MIGUEL POSADAS CHINCHILLA - SECRETARIO/A GRAL		10/05/2024	PÁGINA 1/7
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



en el periodo 2021-2027 como “región menos desarrollada” pues no supera el 75% del PIB per cápita europeo.

- Andalucía cuenta con el 15,6% de las empresas españolas y es la 3ª Comunidad Autónoma en número de empresas. Tiene una densidad empresarial más baja que la media española (16 hab/empresa frente a 14 del Estado) y cuenta con una mayor proporción de microempresas que en el conjunto nacional y una menor presencia de grandes empresas con más de 200 personas asalariadas, pues sólo representan el 0,11% de todas las empresas andaluzas frente al 0,18% de España.
- El gasto total en actividades innovadoras en Andalucía ha descendido en la última década un 17%. Andalucía es la 5ª Comunidad Autónoma con mayor gasto en actividades innovadoras de España, pero muy lejos del peso de Andalucía en el PIB nacional.
- Las empresas andaluzas ponen el foco en actividades innovadoras distintas a la I+D y especialmente en los gastos de capital (inversiones), y un menor gasto en I+D externa, lo que denota que el sistema de innovación regional está en una fase de iniciación.
- La intensidad de la innovación no ha mejorado y para el conjunto de empresas andaluzas es inferior a la media nacional, sin embargo, la intensidad de la innovación de las empresas innovadoras en actividades innovadoras y en I+D es superior a la media nacional, lo que denota cierto agotamiento en la capacidad para asumir un mayor gasto en innovación por las empresas innovadoras andaluzas.
- Andalucía acoge al 13% (3.478) de las empresas españolas que realizaron gasto en innovación de las que 3.261 tienen sede en Andalucía. Andalucía tiene ubicadas sólo al 7,2% de las empresas con I+D interna, el 11,3% de I+D externa y el 12,7% de empresas que realizan otras actividades innovadoras de España.
- Se ha detectado debilidad de las empresas andaluzas para desarrollar I+D interna, así como escasa cooperación con otras empresas y organizaciones, pues prefieren la subcontratación para desarrollar las innovaciones de producto, y las modificaciones o adaptaciones de productos desarrolladas por la propia empresa.
- Existen dificultades del tejido productivo español y andaluz para la cooperación en general, que se agrava en el caso de Andalucía y para la cooperación en actividades innovadoras. Andalucía es la última región española en cooperación en otras actividades innovadoras.
- Las empresas andaluzas prefieren como socio para cooperar a las empresas fuera de su grupo, y dentro de ellas a proveedores, después a consultoras, laboratorios e institutos privados de investigación, y a las universidades.
- Las empresas andaluzas en general reciben menos financiación de fuentes públicas que el resto de las empresas españolas.
- Entre las causas que dan lugar a esta situación, se encuentran el debilitamiento de la red de instituciones para la transferencia a nivel regional por pérdida de la financiación basal (centros tecnológicos); el escaso desarrollo de los clústeres como vehículos para impulsar la cooperación empresarial y como difusores de la innovación entre las pymes; así como la ausencia de instrumentos de apoyo regional a estas estructuras clave para difundir la innovación y digitalización.

Adicionalmente, como se indica en el Informe Económico y Financiero del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2024, entre los clústeres productivos andaluces, destaca especialmente el aeroespacial. Andalucía es, junto a la zona centro y el País Vasco, uno de los pilares de la industria

ANTONIO MIGUEL POSADAS CHINCHILLA - SECRETARIO/A GRAL		10/05/2024	PÁGINA 2/7
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



aeroespacial en España. Los datos del clúster Andalucía Aerospace señalan que la facturación total del sector en 2022 se situó en 2.356 millones de euros, con una subida del 17% respecto al año anterior (2.002 millones).

Todas estas conclusiones justifican la necesidad de mejorar la situación de la innovación en Andalucía. En este sentido, para hacer frente a la situación descrita, el Gobierno de Andalucía ha entendido que la innovación debe ser uno de los pilares fundamentales para la transformación económica de Andalucía, por medio de la creación de un ecosistema propicio para la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico a partir de la colaboración público-privada. Por ello, el actual Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2024 contempla un aumento del 2% de la política de gasto en materia de Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización.

## **2. Objetivos perseguidos y justificación de que la disposición a aprobar es el instrumento más adecuado para lograrlos**

La propuesta normativa, consiste en la aprobación de unas bases reguladoras, que definen 5 líneas de subvenciones diferentes, como instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo perseguido, que es el apoyo a los agentes vinculados a la I+D+I y el fomento de las medidas de innovación y desarrollo tecnológico empresarial, para contribuir a la mejora de las capacidades tecnológicas y la competitividad de las empresas andaluzas, así como incrementar la colaboración entre los agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento y el tejido empresarial para favorecer su capacidad de innovación.

Estas líneas de subvenciones pretenden contribuir a mejorar la situación que se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, a través de las conclusiones del Diagnóstico Socioeconómico y del sistema de innovación de Andalucía, mediante el incremento de la financiación de fuentes públicas y de la inversión en innovación, el fomento de la cooperación empresarial y el fortalecimiento de la red de instituciones para la transferencia de conocimiento a nivel regional.

En concreto para las líneas 2, 3, 4 y 5, se ha recurrido a la concurrencia competitiva como el instrumento más adecuado para garantizar la efectiva ejecución de las políticas públicas en la materia, asegurando la igualdad de oportunidades y la participación de entidades y personas de todos los ámbitos de la I+D+I, que resultarán beneficiarias como resultado de un proceso de comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos y de evaluación científico-técnica y económico-financiera de los proyectos o actuaciones presentadas.

Respecto a la línea 1 de subvenciones, destinada a los clústeres de innovación, se concede en régimen de concurrencia no competitiva, debido a que se considera oportuno promover por igual el crecimiento y consolidación de todos los clústeres de innovación, sin necesidad de que exista competencia.

## **3. Constatación de que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones, para alcanzar tales fines**

El proyecto de referencia se enmarca adecuadamente en el ordenamiento jurídico, ya que sus preceptos se desarrollan dentro de la normativa específica reguladora de subvenciones. Todo el marco jurídico de aplicación se encuentra recogido de forma expresa en el articulado de las bases reguladoras. Con todo ello se genera un marco normativo estable y predecible para las entidades beneficiarias, el órgano gestor de las subvenciones, la entidad colaboradora y cualquier otro colectivo que pudiera verse afectado.

ANTONIO MIGUEL POSADAS CHINCHILLA - SECRETARIO/A GRAL		10/05/2024	PÁGINA 3/7
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Con este proyecto se dota del marco jurídico establecido en una normativa general de aplicación directa, con los derechos y obligaciones que establece para este tipo de normas, sin que quepa utilizar cualquier otra medida.

Con la modalidad normativa elegida se garantiza la competencia y la concurrencia, que de otra forma es imposible asegurar.

#### **4. Justificación sobre el rango del proyecto normativo y su debida coherencia con el resto del ordenamiento jurídico**

Se ha optado por una Orden para aprobar las bases reguladoras en consonancia con lo exigido por el artículo 4.6 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía que indica: “Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante Orden de la persona titular de la correspondiente Consejería o, en su caso, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, y publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

El Decreto del Presidente 13/2022, de 8 de agosto, por el que se modifica el Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías, establece en su artículo 8 que corresponden a la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación las competencias actualmente adscritas a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades en materia de Universidad, Investigación e Innovación.

Por su parte, el Decreto 574/2022, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 158/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación, en su artículo 6 dispone que a la Secretaría General de Investigación e Innovación le corresponden todas las funciones relacionadas con las políticas de investigación, transferencia del conocimiento y tecnología, así como de innovación.

Asimismo, corresponde a la persona titular de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación la potestad para aprobar el presente proyecto, de acuerdo con el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el artículo 26.2.a) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

#### **5. Breve descripción de los trámites seguidos en el procedimiento de tramitación de la propuesta y de la participación de los agentes y sectores interesados**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y dado que las subvenciones cuyas bases reguladoras se aprueban estarán financiadas con fondos europeos, el procedimiento de elaboración de estas tendrá el carácter de urgente. En particular, los trámites de audiencia e información pública tendrán un plazo de realización de siete días hábiles. Asimismo, se reducirán a la mitad los plazos para la emisión de los informes preceptivos, de conformidad con las especiales razones de interés público que justifican el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero. En ningún caso será objeto de reducción la duración de los plazos referidos a la presentación de solicitudes y de recursos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 45 bis, apartado 2.b), de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la tramitación urgente implicará que no será preciso el

ANTONIO MIGUEL POSADAS CHINCHILLA - SECRETARIO/A GRAL		10/05/2024	PÁGINA 4/7
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



trámite de consulta pública previo, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública.

De conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, para la tramitación de las presentes bases reguladoras, en el procedimiento de elaboración de las mismas se solicitarán únicamente los siguientes informes: informe de la Dirección General competente en materia de Fondos Europeos previsto en el párrafo b) del artículo 4.3 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 282/2010, de 4 de mayo; informe de la Dirección General de Presupuestos previsto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera; informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, y de la Intervención General de la Junta de Andalucía previstos en los párrafos a) y d) del artículo 4.2 del Reglamento anterior.

Finalmente, se tendrá en cuenta lo previsto en la Instrucción 1/2017, de 12 de abril, de la Viceconsejería de Economía y Conocimiento, por la que se establece el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, de Acuerdos del Consejo de Gobierno, del presupuesto de gastos, de convenios de colaboración y otros procedimientos administrativos en el ámbito de esta Consejería.

#### **6. Estudio de valoración de las cargas administrativas derivadas de la norma, justificando su necesidad y evitando la imposición de cargas innecesarias o accesorias**

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

En el presente texto normativo se ha tenido en consideración este principio inspirador de la reducción de las cargas administrativas.

En el procedimiento previsto en las bases reguladoras, la carga administrativa para las entidades beneficiarias se ha reducido en varios sentidos:

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de las bases reguladoras, el procedimiento se realizará en todas sus fases por medios electrónicos, con lo que la entidad solicitante no se verá obligada a aportar documentación en papel, sino que podrá aportar los documentos electrónicamente, desde la solicitud inicial hasta la justificación final.
- De acuerdo con lo establecido en el artículo 21.2 de las bases reguladoras, para cada una de las convocatorias de subvenciones que se publiquen al amparo de estas bases reguladoras se aprobará y publicará un formulario de solicitud, que será de uso obligatorio conforme a lo previsto en el artículo 66.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se cumplimentará de forma telemática, facilitando a las entidades solicitantes el proceso de solicitud y la aportación de la información requerida.
- La documentación acreditativa que se solicita a las entidades solicitantes para verificar el cumplimiento de los requisitos se establece en el artículo 22 de las bases reguladoras. En dicho artículo se especifica que la documentación deberá aportarse preferentemente junto a la solicitud, pero que en caso contrario, será requerida una vez dictada la propuesta de resolución provisional si la entidad resultara beneficiaria provisional o suplente. De esta forma, se evita la carga de presentar obligatoriamente la documentación a las entidades que no resulten beneficiarias provisionales o suplentes. Se mantiene la preferencia de aportar la documentación junto a la solicitud porque esta opción reduciría el plazo de resolución, al contar con toda la documentación desde el inicio.

ANTONIO MIGUEL POSADAS CHINCHILLA - SECRETARIO/A GRAL		10/05/2024	PÁGINA 5/7
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



- En el artículo 23 de las bases reguladoras se especifican todos los medios que empleará el órgano instructor o la entidad colaboradora, en su caso, para la comprobación del cumplimiento de los requisitos, como por ejemplo las Bases de datos de la Agencia Tributaria y de la Seguridad Social y las plataformas de verificación a través del Servicio de Verificación y Consulta de Datos, lo que permitirá verificar o consultar los datos de las entidades solicitantes, evitando con ello una carga adicional para las entidades al requerir a terceros informes o certificados para acompañar a la solicitud.
- En el artículo 28 de las bases reguladoras se establece que se dará trámite de audiencia a las entidades interesadas en los términos previstos en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en el caso de que figuren en el procedimiento o sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos o alegaciones y pruebas además de los aducidos por la persona interesada, por lo que se prescindirá de dicho trámite en caso contrario.
- No se recoge la necesidad de aceptación expresa de la subvención por parte de las entidades beneficiarias, evitando por tanto este trámite adicional que en caso de haberse incluido requeriría de un nuevo acceso a la oficina virtual y la presentación del formulario correspondiente a las entidades beneficiarias.
- En el artículo 21.2.b) de las bases reguladoras se dispone que en las correspondientes convocatorias se podrá detallar el contenido mínimo que deberán contener las memorias de proyecto para las líneas 2, 3 y 5, o las memorias de actividades para las líneas 1 y 4, con el fin de facilitar a las entidades solicitantes la elaboración de la memoria de proyecto o de actividad que forma parte de la solicitud y que dicho documento contenga toda la información requerida.

#### **7. Factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión**

Estas bases reguladoras contemplan el desarrollo de un procedimiento administrativo. Se ha mantenido la duración máxima del plazo de resolución previsto por la normativa para este tipo de procedimientos en seis meses debido a que, con los recursos humanos de que se dispone y la carga y complejidad técnica del trabajo que se asume, compuesta por numerosos procedimientos administrativos y especialmente la comprobación del cumplimiento de los requisitos de las entidades solicitantes y la evaluación científico-técnica y económico-financiera de los proyectos presentados, se ha considerado conveniente mantener ese plazo máximo, aunque se pretende intentar reducirlo y no agotar el período de los seis meses previsto por las limitaciones de ejecución impuestas por la normativa de estos fondos.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que las bases reguladoras definen 5 líneas diferentes de subvenciones que, en caso de convocarse de forma simultánea, provocarían el solapamiento de los diferentes procedimientos, con la carga de trabajo y complejidad administrativa que esto supondría.

Para tratar de reducir el tiempo de resolución y lograr una gestión más ágil y eficiente en el procedimiento de otorgamiento de subvenciones, se hace uso de un modelo de gestión a través de entidad colaboradora como medio eficaz para conseguir la mayor agilidad y el máximo impacto de las ayudas, al disponer la entidad colaboradora de personal técnico, implantación territorial y una red de conocimiento especializada. La referida entidad colaboradora será seleccionada mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación. La colaboración se formalizará mediante el correspondiente convenio.

ANTONIO MIGUEL POSADAS CHINCHILLA - SECRETARIO/A GRAL		10/05/2024	PÁGINA 6/7
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Tanto el órgano gestor como la entidad colaboradora reciben, a lo largo de todo el procedimiento administrativo una carga importante de obligaciones tales como:

- Tramitación de los expedientes previos a la aprobación de las distintas convocatorias.
- Tramitación de las convocatorias en sus distintas fases.
- Desarrollo de la aplicación informática para la tramitación electrónica de las convocatorias.
- Aplicar procedimientos que garanticen el cumplimiento de la normativa sobre ayudas de Estado.
- Aplicar procedimientos para evitar la doble financiación.
- Aplicar procedimientos para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y el conflicto de interés (elaboración de un plan de medidas antifraude).
- Cumplir con las reglas de específicas de las operaciones financiadas con fondos europeos.
- Control y seguimiento de la información contable.
- Seguimiento y comprobación de la justificación de las subvenciones concedidas.
- Recepción de la información necesaria para la remisión de indicadores de seguimiento de las operaciones cofinanciadas con fondos europeos.

Para la óptima gestión de este procedimiento está previsto contar con el personal actual de la Dirección General de Fomento de la Innovación, que dispone de personal propio de estructura y personal interino con cargo a una operación de asistencia técnica financiada con fondos europeos. Adicionalmente, como se ha indicado anteriormente, las bases reguladoras establecen la figura de la entidad colaboradora, el procedimiento de selección de la misma y la necesidad de formalizar el convenio de colaboración con esta.

En el convenio que se formalice con la entidad colaboradora se creará una Comisión de Seguimiento del convenio, con el objetivo de procurar la adecuada ejecución de este y llevar a cabo un seguimiento detallado de todas las funciones y obligaciones que se encomienden a la entidad colaboradora.

EL SECRETARIO GENERAL DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

ANTONIO MIGUEL POSADAS CHINCHILLA - SECRETARIO/A GRAL		10/05/2024	PÁGINA 7/7
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	