

**INFORME AJ-CUII 42/2024. URGENTE. ORDEN DE 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 DE ANDALUCÍA.**

**Asunto: Disposiciones de carácter general. Orden. Bases reguladoras. Fomento de actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos de Andalucía.**

Habiendo sido solicitada por parte de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica, petición de informe sobre el asunto arriba referenciado de acuerdo con lo previsto en el artículo 78.3 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, cúmpleme evacuar el mismo en base a los siguientes

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Creemos conveniente comenzar nuestra exposición transcribiendo la solicitud recibida en esta asesoría jurídica el día 31 de octubre de 2024:

*“Con fecha de 11 de septiembre de 2024 se solicitó a esa Asesoría Jurídica informe preceptivo en relación al proyecto de **“Orden 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”**”.*

*Con fecha de 27 de septiembre de 2024 se solicitó a esa Asesoría Jurídica la devolución de la citada petición de informe con el fin de adaptar el proyecto de Orden a los informes recibidos.*

*Adaptado el proyecto de Orden a las observaciones recibidas, se solicita informe preceptivo, en el plazo de 5 días hábiles, de conformidad con la tramitación de urgencia recogida en el artículo 5.1 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.*

*Se indica a continuación el enlace a Consigna en el que se proporciona toda la documentación del expediente administrativo : <https://consigna.juntadeandalucia.es/63a5684115310221e67ee1e1fc1d3e01>*

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA



Firmado por: [REDACTED]	15/11/2024 11:19	PÁGINA 1 / 15
VERIFICACIÓN [REDACTED]	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Con fecha 11 de noviembre de 2024 se ha recibido en esta Asesoría jurídica el *Cuadro descriptivo de las observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública y los informes preceptivos emitidos (ANEXO III)*, remitido por la Dirección General de Fomento de la Innovación, a fin de completar la documentación necesaria para la emisión de este informe.

## SEGUNDO.-

El presente informe reviste carácter preceptivo ya que, como razonaremos en la Consideración Primera, nos hallamos ante un proyecto de disposición de carácter general y, de conformidad con lo previsto en el artículo 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía (ROFGJA): «*el Gabinete Jurídico habrá de ser consultado preceptivamente en los siguientes supuestos: a) Anteproyectos de Ley, Proyectos de Decretos Legislativos y disposiciones de carácter general*».

## TERCERO.-

La Orden que se pretende tramitar tiene como objeto fomentar, mediante la convocatoria de seis líneas de subvenciones, actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía.

Las actuaciones de I+D+I que la citada Orden pretende impulsar se enmarcan en la Estrategia para la Transformación económica de Andalucía (ETEA), aprobada por Acuerdo de 10 de mayo de 2022 del Consejo de Gobierno, y en las dos principales estrategias públicas regionales en esta materia, la Estrategia de I+D+I de Andalucía (EIDIA), Horizonte 2027 (aprobada por Acuerdo de 14 de junio de 2022, del Consejo de Gobierno) y la Estrategia de Especialización Inteligente para la Sostenibilidad de Andalucía 2021-2027 (S4ANDALUCÍA) que, a su vez, se encuentran plenamente alineadas con los criterios y planteamientos de las fuentes de financiación para la I+D+I europea en el Marco Financiero Europeo Plurianual 2021-2027, siendo de hecho, la S4ANDALUCÍA la Condición Favorecedora para el Objetivo Político 1 «Una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad TIC regional» del Programa FEDER, denominada «Buena Gobernanza de la estrategia nacional o regional de especialización inteligente», que debe permanecer activa durante todo el periodo 2021-2027.

Como señala la Memoria de impacto económico-financiero del Proyecto de Orden y corrobora la Dirección General de Presupuestos en informe de fecha 9 de septiembre de 2024, todas estas líneas de subvención se financian por el Programa Andalucía FEDER 2021-2027, dentro del objetivo específico RSO 1.1. “Desarrollar y mejorar las capacidades de investigación e innovación y asimilar tecnologías avanzadas”, los tipos de acción A (“Impulso de las actividades de investigación e innovación”) y B (“Transferencia y aplicación de conocimiento orientada al mercado”) y los siguientes ámbitos de intervención:

- 002 Inversión en activos fijos, incluidas las infraestructuras de investigación, en pymes.
- 012 Actividades de investigación e innovación en centros públicos de investigación, en la enseñanza superior y en centros de competencias, incluida la creación de redes.



Firmado por:		15/11/2024 11:19	PÁGINA 2 / 15
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



- 028 Transferencia de tecnología y cooperación entre empresas, centros de investigación y el sector de la enseñanza superior.
- 029 Procesos de investigación e innovación, transferencia de tecnología y cooperación entre empresas, centros de investigación y universidades, haciendo hincapié en la economía con bajas emisiones de carbono, la resiliencia y la adaptación al cambio climático.

Este informe se emite, pues, con carácter prioritario, anteponiéndolo en su despacho a otras peticiones de informe recibidas con anterioridad en esta Asesoría Jurídica, dado que las subvenciones para fomentar actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía cuyas bases reguladoras vamos a examinar, estarán financiadas con fondos europeos, por lo que el procedimiento de elaboración de estas bases reguladoras se ha declarado urgente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1 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. En consonancia con lo establecido en el artículo 45 bis d) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la tramitación urgente implica que los plazos para la emisión de los informes preceptivos se reducen a la mitad.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** Una cuestión que frecuentemente se plantea al examinar bases reguladoras de subvenciones, y que no debemos soslayar en el presente caso, es si su naturaleza jurídica es la de una disposición reglamentaria o, por el contrario, se trata meramente de un acto administrativo dirigido a una pluralidad indeterminada de personas destinatarias.

Para dilucidar esta cuestión utilizaremos como parámetro el denominado “*criterio ordinamental*”, que viene siendo empleado desde hace varias décadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (y más recientemente, también por los Tribunales Superiores de Justicia ) como fundamento para distinguir entre los actos administrativos y las disposiciones administrativas de carácter general.

A la luz de dicho criterio, entendemos que la Orden sometida a nuestro informe no es un acto administrativo sino una disposición de carácter general, por cuanto las bases reguladoras que establece para la concesión de subvenciones para fomentar medidas de innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía habrán de ser aplicadas por las correspondientes convocatorias que de las citadas subvenciones se realicen durante el tiempo en que la presente Orden permanezca en vigor, que en principio trasciende la convocatoria para el año 2024, según resulta de la Disposición Adicional Primera y del artículo 21.7 del proyecto de Orden.

Además, el proyecto de Orden que examinamos tiene por objeto no sólo la *aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones para fomentar medidas de innovación y desarrollo tecnológico en las*



Firmado por:	[REDACTED]	15/11/2024 11:19	PÁGINA 3 / 15
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



empresas, los clústeres de innovación y los centros tecnológicos en Andalucía, sino también modificar parcialmente la Orden de 23 de abril de 2024, por la que se aprueban las Bases reguladoras para el desarrollo de proyectos de investigación por los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento (Disposición Final Segunda).

En consecuencia, nos hallamos ante una disposición de carácter general indubitadamente.

Siguiendo el orden lógico que demandan los informes sobre proyectos de disposiciones de carácter general, antes de examinar el contenido, debe precisarse el título competencial de la Consejería que fundamenta la disposición proyectada.

## SEGUNDA.- TÍTULO COMPETENCIAL Y POTESTAD REGLAMENTARIA

El artículo 10 del del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (EAA), establece como uno de los objetivos básicos de la Comunidad autónoma “el desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica, las iniciativas emprendedoras públicas y privadas, la suficiencia energética y la evaluación de la calidad, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía (artículo 10.3.11º EAA).

El artículo 37 EAA, al tratar de los principios rectores de las políticas públicas, dispone que “Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10 mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores: (...) 13º El fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación. Se reconoce en estos ámbitos la necesidad de impulsar la labor de las universidades andaluzas.” (artículo 37.13º EAA).

Por su parte, el artículo 54 del EAA reconoce la competencia autonómica en materia de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica, sin perjuicio de las facultades de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica que el artículo 149.1.15 de la Constitución reserva al Estado.

Asimismo hay que tener en que, en virtud del 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, esta Consejería ostenta las competencias atribuidas a la Junta de Andalucía sobre las siguientes materias: “el fomento y la coordinación de la investigación científica y técnica y la transferencia del conocimiento y la tecnología en el Sistema Andaluz del Conocimiento, estableciendo el régimen de incentivos de I+D+i para los agentes de este Sistema, su seguimiento y evaluación, con especial atención a la formación de las personas dedicadas a la investigación, los proyectos de investigación y aplicación del conocimiento, la difusión de la ciencia a la sociedad y de sus resultados al tejido productivo” y “el apoyo a la innovación tecnológica y la inversión empresarial en materia tecnológica así como el desarrollo de la cultura emprendedora y del emprendimiento tecnológico en la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias que correspondan en esta materia a otras Consejerías”. Y en este ámbito sectorial específico del fomento de actuaciones de innovación y desarrollo tecnológico se encuadra el dictado de las Bases remitidas.



Firmado por:	[REDACTED]	15/11/2024 11:19	PÁGINA 4 / 15
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Finalmente, en relación con la norma que nos ocupa, hay que estar al artículo 118.1. del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que atribuye a las personas titulares de las Consejerías la competencia para aprobar mediante Orden las normas reguladoras de las subvenciones y ayudas públicas, así como al artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dispone que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a las materias internas de las mismas y, fuera de esos supuestos, en los casos en que sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.

En el mismo sentido, el artículo 26.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en virtud del cual a las personas titulares de las Consejerías les corresponde “*ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*”.

Conforme al elenco normativo expuesto, entendemos suficiente el título competencial ejercitado por esta Consejería para el dictado de la presente disposición de carácter general.

### TERCERA.- RÉGIMEN JURÍDICO

El régimen jurídico al que se sujetan estas ayudas está perfectamente definido en el artículo 2 del borrador de orden objeto del presente informe.

### CUARTA.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA NORMA

#### 4.1.- Tramitación a la que debe sujetarse el procedimiento de elaboración de la norma

El procedimiento de elaboración de la norma debe sujetarse a la tramitación establecida en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Igualmente ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Dado que las subvenciones cuyas bases reguladoras vamos a examinar estarán financiadas con fondos europeos, es de aplicación el artículo 35 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, el cual bajo la rúbrica “*Autorización para la tramitación de subvenciones financiadas con fondos europeos*” dispone que: “*En la concesión de subvenciones y ayudas incluidas en el ámbito de aplicación de esta disposición a las que resulte de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, no será exigible la autorización del Consejo de Gobierno prevista en el artículo 115.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.*”

El acuerdo de inicio del expediente declara la urgencia de la tramitación de la Orden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1 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. La tramitación urgente implica que, de acuerdo con lo



Firmado por:		15/11/2024 11:19	PÁGINA 5 / 15
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



previsto en el artículo 36.1 del del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero “Para la tramitación de la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones financiables con fondos europeos en el procedimiento de elaboración de las mismas solo serán exigibles, con carácter previo a su aprobación 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 del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, salvo que se ajusten a las bases tipo, y de la Intervención General de la Junta de Andalucía previstos en los párrafos a) y d) del artículo 4.2 del Reglamento anterior; e 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.”

#### **4.2.- Incidencia de las modificaciones realizadas por Decreto-ley 3/2024 en las normas reguladoras de la elaboración normativa:**

El Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía afecta -entre otras muchas otras disposiciones- a los artículos 43 y 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como al artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

Una de sus modificaciones más destacadas consiste en la regulación de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de las nuevas disposiciones, que unificará toda la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad, realizando una estimación de los impactos que en diferentes ámbitos de la realidad tendrá su aprobación.

La Disposición Transitoria Primera del Decreto-ley 3/2024 establece que:

*“1 En tanto no se apruebe la Guía Metodológica a la que se refiere la disposición adicional primera, al procedimiento de elaboración normativa le resultará aplicable lo dispuesto en la normativa vigente con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto-ley.*

*2 Una vez aprobada la Guía Metodológica, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo se elaborará de conformidad con ella en aquellos anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y disposiciones de carácter reglamentario cuya tramitación se inicie tras la aprobación de aquella por el Consejo de Gobierno.”*

La citada Guía Metodológica se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2024 (BOJA de 17 de mayo).

Constatamos que el proyecto normativo que informamos no va acompañado de la MAIN pero esto se debe a que su tramitación se inició el 13 de mayo de 2024, antes de que fuera aprobada la Guía Metodológica.



Firmado por:		15/11/2024 11:19	PÁGINA 6 / 15
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



**4.3.- Analizado el expediente se cumple con la tramitación prevista en la normativa de aplicación arriba citada.** Así, consta en el mismo la siguiente documentación:

- Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la aprobación del Proyecto de Orden, de fecha 10 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Investigación e Innovación.
- Memoria justificativa, de 10 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Investigación e Innovación, del cumplimiento de los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Memoria de 10 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Investigación e Innovación, sobre el análisis del impacto en la infancia y en la adolescencia del proyecto de Orden.
- Memoria de 10 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Investigación e Innovación, de evaluación del impacto de género del proyecto de Orden.
- Memoria de 10 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Investigación e Innovación, de valoración de cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, derivadas del proyecto normativo.
- Relación detallada de la Secretaría General de Investigación e Innovación de fecha 20 de mayo de 2024 de las entidades, organizaciones y asociaciones a las que ha de remitirse el proyecto normativo para el desarrollo del trámite de audiencia.
- Memoria de impacto económico-financiero del proyecto de Orden, de fecha 31 de julio de 2024.

Tras petición al centro directivo, es recibida el día 11 de noviembre de 2024, la siguiente documentación:

- Anexo III, en el que consta que fue efectuado un trámite de audiencia e información pública (del 12/06/2024 al 20/06/2024) y se recogen las alegaciones efectuadas en el mismo así como si han sido acogidas o no por el centro directivo.

Asimismo constan en el expediente informes emitidos por la Dirección General de Fondos europeos, con fecha 15 de julio de 2024 y 4 de octubre de 2024, e informe de la Dirección General de Presupuestos de 9 de septiembre de 2024.

Queda aún pendiente de emisión el informe de la persona titular de la Intervención General que, siendo preceptivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, será el último en emitirse por preverlo así el artículo 132.1 del Decreto 92/2022, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía.



Firmado por:	[REDACTED]	15/11/2024 11:19	PÁGINA 7 / 15
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Igualmente se recuerda la necesidad de cumplir con las obligaciones en materia de transparencia previstas en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

#### QUINTA.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE ORDEN

En cuanto a la estructura del texto, éste consta de un Artículo único, que aprueba las bases reguladoras de las subvenciones, 2 Disposiciones Adicionales y 3 Disposiciones Finales.

La Disposición adicional primera, en su apartado segundo dice: “2. *Corresponderá a la persona titular de la Dirección General competente en materia de fomento de medidas de innovación y desarrollo tecnológico empresarial la modificación de las referidas convocatorias, incluida la ampliación del plazo máximo para la presentación de solicitudes y la actualización del crédito máximo por la incorporación de nuevos créditos o la redistribución de los créditos disponibles con el fin de optimizar los fondos y adaptarlos a las tipologías de actuaciones solicitadas, proponiendo la correlativa reprogramación a la Dirección General de Fondos Europeos, al organismo intermediario o a la autoridad pertinente, en su caso.*”.

La redistribución de los créditos disponibles para atender las subvenciones ya convocadas no puede dar lugar a una modificación de las condiciones publicadas ni de los criterios de reparto, por contrariar los principios de seguridad jurídica e igualdad.

Por lo que ese inciso debe redactarse teniendo en cuenta que una vez publicada la convocatoria no pueden alterarse los criterios establecidos para ella.

**SEXTA.-** Pasando al análisis de las **BASES REGULADORAS** cabe indicar en primer lugar que en lo que respecta al contenido de las mismas, debe tomarse como referencia, además de la normativa europea específica, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS), buena parte de cuyas normas tiene el carácter de legislación básica, conforme a lo previsto en su disposición final primera.

La LGS dedica a las bases reguladoras de la concesión de subvenciones su artículo 17, el cual determina en el apartado 3 el contenido que, como mínimo, deberán recoger las citadas bases reguladoras:

*“La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos:*

*a) Definición del objeto de la subvención.*

*b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.*





c) Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta Ley.

d) Procedimiento de concesión de la subvención.

e) Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.

f) Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.

g) Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.

h) Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.

i) Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

j) Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.

k) Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.

l) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución.

m) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

n) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.”

En nuestro ordenamiento autonómico, el artículo 119 TRLHPJA determina también el contenido mínimo que habrán de incluir las bases reguladoras, reproduciendo el contenido de la norma básica estatal y añadiendo otras determinaciones adicionales, como la especificación de que la concesión de las subvenciones estará limitada por las disponibilidades presupuestarias existentes.



Firmado por:		15/11/2024 11:19	PÁGINA 9 / 15
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Pues bien, constatamos que las presentes bases reguladoras recogen casi todas las previsiones exigidas por la normativa de aplicación, si bien se echa en falta en las BBRR una mención a las condiciones de solvencia y eficacia exigidas a las entidades colaboradoras (letra c) del artículo 17.3 LGS).

Salvo error, no se ha recogido en las BBRR que sea preciso constituir garantías a favor del órgano concedente, lo que parece que debería justificarse en el expediente (letras j y k del artículo 17.3 LGS).

### 6.1.- Requisitos de las entidades beneficiarias (artículo 4.1)

El artículo 4.1 de las BBRR establece que:

*“Para ser beneficiarias, las entidades deben reunir los siguientes requisitos:*

*a) Las entidades beneficiarias, excepto aquellas que sean empresas, deberán estar inscritas en el Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento.*

*Los clústeres de innovación que no se encuentren inscritos en el Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento deben haber presentado la solicitud de inscripción en dicho registro con anterioridad a la fecha de solicitud de la subvención. La inscripción deberá haberse completado con anterioridad a la resolución del procedimiento de concesión de estas subvenciones.*

*b) Las empresas deberán contar con un establecimiento operativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía en el momento de presentar la solicitud de subvención. A estos efectos, se define “establecimiento operativo” como un lugar en donde la entidad realiza su actividad económica, con independencia de dónde se encuentre ubicado el domicilio social.*

Observamos que el precepto exige distintos requisitos a las entidades beneficiarias, diferenciando entre los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento y las empresas. Podría el artículo dejar esto más claro, quizás separando en dos apartados los requisitos que han de reunir unos y otros beneficiarios.

**6.1.1.- Señala el apartado a) del artículo 4.1 BBRR** que solo podrán ser beneficiarios los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento inscritos en el Registro específico de la Comunidad Autónoma que hace la convocatoria. En el párrafo segundo se flexibiliza el requisito de la inscripción pero solo para los clústeres de innovación, no para otros Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento.

En primer lugar hay que señalar que la exigencia de que *“las beneficiarias que no sean empresas tengan que estar inscritas en el Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento”* puede suponer el establecimiento de una ventaja competitiva para los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento que pudiera resultar discriminatoria, en detrimento de otros operadores económicos que desempeñan una actividad similar a la que prestan dichos Agentes.

El análisis preliminar sugiere la necesidad de confrontar el objetivo perseguido por las ayudas proyectadas con los destinatarios potenciales de las mismas. Ello para determinar si el que solo puedan acceder los



Firmado por:		15/11/2024 11:19	PÁGINA 10 / 15
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Agentes del conocimiento inscritos en el Registro andaluz es necesario para lograr la finalidad de la norma que regula las ayudas.

El artículo 3.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de mercado (en adelante, LGUM) dispone expresamente que: *“Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico”*.

Además, debe indicarse que el artículo 18.2.b) de la LGUM prohíbe los requisitos para la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios, excepto que exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique y sea proporcionado (artículo 5.1 LGUM).

En consecuencia, se recomienda fundamentar la necesidad del requisito establecido en el artículo 4.1.a) de las BBRR en la salvaguarda de una razón de interés general de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, así como su proporcionalidad, o en su defecto, eliminarse.

En el supuesto de que el requisito de obligatoria inscripción en el Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento se mantenga, debería flexibilizarse el momento de la inscripción no solo para los clústeres sino para cualquier Agente del Sistema Andaluza del Conocimiento, para que no resultare discriminatorio.

**6.1.2.** De conformidad con el **apartado b) del artículo 4.1 BBRR** *solo podrán ser beneficiarias las empresas que cuenten con un establecimiento operativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía en el momento de presentar la solicitud de subvención.*

El artículo 18.2.b) LGUM (tras la nueva redacción que le fue dada por el artículo 6.12 de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas) dispone que *“la obligación de operar en el territorio de la autoridad competente o de generar actividad económica en el mismo para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad no se considerará un requisito discriminatorio, sin perjuicio del cumplimiento del principio de no discriminación e igualdad de trato establecido en el derecho de la Unión Europea”*.

Por lo tanto, a la luz de este precepto, la exigencia a las empresas de disponer de un establecimiento operativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía no parece un requisito discriminatorio, siempre que se aplique con igualdad de trato. Si bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.5 del *Reglamento 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado* parece que el requisito de contar con un establecimiento operativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía debería exigirse no en la fecha de solicitud de la subvención sino en la de su concesión.

Dado el carácter de urgencia con el que han sido examinadas estas bases se advierte que si el centro directivo quisiera un análisis más especializado y exhaustivo del artículo 4.1 de las BBRR tiene la posibilidad de solicitar a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía un pronunciamiento al respecto,



Firmado por:	[REDACTED]	15/11/2024 11:19	PÁGINA 11 / 15
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



al amparo de lo previsto en el artículo 3 d) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

### 6.2.- Entidad colaboradora (artículo 5)

El artículo 5.1 de las BBRR contempla como función de la entidad colaboradora la de *colaborar en la gestión de la subvención*, lo que permite el artículo 12 LGS (básico) cuando define a la entidad colaboradora como *“aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos. Estos fondos, en ningún caso, se considerarán integrantes de su patrimonio”*.

Así pues, lo que caracteriza a la entidad colaboradora es que actúa como auxiliar de la Administración, asumiendo una participación en la gestión de las subvenciones, que puede ser en la actividad de distribución de los fondos o bien en otras funciones y cometidos, sin que en este supuesto sea imprescindible que también asuma dicha distribución dineraria.

El artículo 5.2 BBRR dispone que *“la selección de la entidad colaboradora se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 16”*. Hay que resaltar que, tal y como establece el apartado 5 de este precepto, *“En el supuesto de que las entidades colaboradoras sean personas sujetas a derecho privado se seleccionarán previamente mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación y la colaboración se formalizará mediante convenio”*, añadiendo el apartado 6 que *“Cuando en virtud del objeto de la colaboración sea de aplicación plena la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público la selección de las entidades colaboradoras se realizará conforme a los preceptos establecidos en dicha Ley. En este supuesto, el contrato, que incluirá necesariamente el contenido mínimo previsto en el apartado 3 ó 4 de este artículo así como el que resulte preceptivo de acuerdo con la normativa reguladora de los contratos públicos, deberá hacer mención expresa al sometimiento del contratista al resto de las obligaciones impuestas a las entidades colaboradoras por esta Ley”*.

Reiterar por último que se echa en falta en las BBRR una mención a las condiciones de solvencia y eficacia exigidas a las entidades colaboradoras (mención obligatoria, ex letra c) del artículo 17.3 LGS).

### 6.3.- Régimen de justificación (artículo 34).

El artículo 34.4 BBRR establece como modalidad de justificación la de cuenta justificativa con aportación de informe de persona auditora.

En cuanto al régimen de justificación, el 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 incorpora las siguientes previsiones que por su interés reproducimos:



Firmado por:		15/11/2024 11:19	PÁGINA 12 / 15
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



#### Artículo 36

*“(…) 2. Las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos europeos establecerán preferentemente, siempre que se cumpla con los requisitos del artículo 76.1 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, el régimen de concesión y justificación a través de módulos, íntimamente ligados a los objetivos que persigan las actuaciones subvencionadas.*

*3. Si la forma de justificación prevista por las bases reguladoras fuera la cuenta justificativa, podrá preverse la justificación a través de la cuenta justificativa simplificada regulada en el artículo 75 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, para subvenciones concedidas por importe inferior a 100.000 euros.”*

#### Artículo 37. Justificación de la aplicación de subvenciones.

*“1. En caso de haberse determinado por las bases reguladoras la justificación a través de módulos, se aplicarán los artículos 78 y 79 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, sin que, en ningún caso, la acreditación del número de unidades físicas consideradas como módulo a la que se refiere el artículo 78.2.a) del mencionado Reglamento pueda sustituirse por una declaración del beneficiario al respecto.*

*2. Si, en defecto de lo dispuesto en el apartado anterior, la justificación se realiza a través de la cuenta justificativa regulada en los artículos 72 y 73 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, las bases reguladoras podrán eximir de la obligación de presentar aquellas facturas que tengan un importe inferior a 3.000 euros, sin perjuicio de que las mismas se conserven por el beneficiario a efectos de cualquier control financiero posterior.*

*3. Para los supuestos en que las solicitudes de concesión de subvenciones deban venir acompañadas de memorias económicas, se flexibilizarán los compromisos plasmados en las mismas, en el sentido de que se permitan compensaciones entre los conceptos presupuestados, siempre que se dirijan a alcanzar el fin de la subvención y ello no comprometa la financiación europea de los gastos subvencionados.”*

#### 6.4.- Criterios de evaluación (artículo 26).

Respecto a los criterios de evaluación establecidos en el artículo 26 y a cuya aplicación se refiere el Anexo I del borrador de bases reguladoras, es necesario indicar que en los informes realizados por la Dirección General de Fondos Europeos, se advierte (páginas 11, 17, 22, 28 y 33 del primer informe y páginas 9, 13, 18, 22, 27 y 30 del informe complementario) *“que el pasado día 7 de mayo de 2024 se aprobó por el Comité de Seguimiento el documento que recoge los Criterios y Procedimientos para la Selección de Operaciones (CPSO). Esta operación se enmarca dentro del subtipo de acción 1.1.B.4.; por lo que todos los criterios de priorización aprobados en el CPSO, deberán ser tenidos en cuenta en el Artículo 12. Financiación e intensidad máxima de ayuda, Artículo 26. Criterios de evaluación y ANEXO I. Aplicación de los criterios de evaluación de la Orden de bases.”*



Firmado por:		15/11/2024 11:19	PÁGINA 13 / 15
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Debe, por lo tanto, velarse porque los artículos 12, 26 y el Anexo I de las BBRR recojan todos los criterios de priorización aprobados en el CPSO.

### 6.5.- Comprobación de la justificación de las subvenciones (artículo 35)

El **artículo 35** se refiere tanto a la comprobación formal como a la material de la justificación de la subvención. Consideramos que ha de redactarse con mayor claridad, a fin de que queden perfectamente definidas las obligaciones de la entidad colaboradora y las del órgano concedente en esta fase del procedimiento.

El **apartado 1** establece un plazo de 6 meses para la comprobación formal de la documentación justificativa. Recordamos la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sentada en sentencia de 6 de marzo de 2018, casación n.º 557/2017 y otras varias posteriores: *“Nos resta abordar la fijación de la interpretación, en relación al litigio enjuiciado, de las normas sobre las que se configuró la cuestión de interés casacional. En tal sentido, procede declarar que el acto del beneficiario de una subvención otorgada por acto firme de la Administración por el que se justifica el cumplimiento de la actividad a que se obligó con el otorgamiento de la subvención, constituye una actuación a la que aquel viene obligado, que no inicia un procedimiento administrativo sujeto a un plazo máximo de resolución conforme al art. 43.2 de la LPAC (actual art. 21.3 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común). La Administración viene obligada al abono de la subvención concedida o la cantidad parcial pendiente, una vez verificada la completitud de la justificación presentada, comprobación para lo que dispone del plazo fijado en las bases reguladoras de la subvención, que en este caso es de dos meses, sin que puede resultar de aplicación, para esta limitada actuación de comprobación de la justificación, el plazo de prescripción de la acción de reintegro o declaración de la pérdida del derecho a la subvención que regula el art. 39 de la LGS”*

Según el Tribunal Supremo, el vencimiento del plazo para la comprobación formal debe ir seguido del pago de la subvención. Y la mera comprobación formal no empece ni obstaculiza ulteriores comprobaciones materiales ni el inicio del expediente de reintegro en ejercicio de la potestad inspectora, para el que el art. 39 de la Ley General de Subvenciones establece un plazo de 4 años.

Así pues, lo digan o no las bases que se dicten, la comprobación formal debe ir seguida del pago de la subvención, por lo que mejoraría la redacción del apartado 35.1 añadir tal deber.

En orden a la legalidad, y respecto del inciso *“Los periodos de interrupción justificada y las dilaciones por causa no imputable al órgano concedente no se incluirán en el cómputo del plazo de comprobación.”*, señalar que no se pueden considerar justificativas de la ausencia de comprobación formal, que suspendan o dilaten el pago de la subvención, circunstancias relativas a la falta de medios en la entidad colaboradora que tenga encomendada esta función, ya que no tiene más significado que verificar la completitud de la documentación, no la realidad de la acción subvencionada. Insistimos en que el plazo de 6 meses fijado en el proyecto de Orden para la comprobación formal de la documentación no debe confundirse con el de la comprobación material del cumplimiento de la finalidad de la subvención.





Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de la adecuada tramitación procedimental de la disposición informada.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA



Firmado por:	[REDACTED]	15/11/2024 11:19	PÁGINA 15 / 15
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	