

INFORME JURÍDICO AJ-CUII 2023/48 SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, PARA DESARROLLAR SOLUCIONES INNOVADORAS FRENTE A LA SEQUÍA, EN EL MARCO DEL “PLAND SEQUÍA ANDALUCÍA”, Y SE APRUEBA LA CONVOCATORIA PARA EL AÑO 2023.

Asunto: Disposición de carácter General: Orden de bases reguladoras de subvenciones.

Solicitado por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación informe sobre el proyecto de Orden de referencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 78 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 el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, cúmpleme emitir el mismo sobre la base de las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- SOBRE EL PREÁMBULO.

A efectos de una mejor sistemática, y dada la extensión de la parte expositiva, resultaría aconsejable establecer una división de su contenido en apartados, debidamente identificados, conforme al principio “*cada enunciado, una idea*”.

En el apartado que aborda el “PLAnd SEQUÍA Andalucía”, puesto que se indica que “*El objetivo del proyecto es la identificación de aquellas empresas y Agentes del Sistema Andaluz el Conocimiento susceptibles de proporcionar productos o servicios innovadores basados en el conocimiento, capacidad tecnológica o productiva que puedan contribuir y ofrecer soluciones que den respuesta a los efectos de la sequía actual, bien de forma individual o colaborativa aprovechando los resultados del Sistema de Investigación e Innovación de Andalucía*” (además de que “*En la plataforma PLAnd SEQUÍA Andalucía se dan a conocer las necesidades identificadas por la Comisión de Seguimiento de la Sequía, clasificándolas en seis categorías...*”), resultaría conveniente justificar cumplidamente que tal identificación de empresas y Agentes del Sistema Andaluz el Conocimiento susceptibles de proporcionar productos o servicios innovadores no obsta a que la gestión de las subvenciones en cuestión se ajuste a los principios de publicidad, transparencia, conurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación previstos en el artículo 8.3.a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS en adelante), en el bien entendido de que podrán ser considerados como beneficiarios no solo quienes hayan sido previamente identificados (en una suerte de pre-selección) en el marco del citado “PLAnd SEQUÍA Andalucía”.

2.- SOBRE LA PARTE DISPOSITIVA DE LA ORDEN.

En la **Disposición adicional segunda**, bajo la rúbrica “*Delegación de competencias*” se prevé que “1. Se delega en la persona titular de la Dirección General competente en materia de fomento de la innovación, la competencia para instruir y resolver el procedimiento de concesión, el seguimiento y justificación de las subvenciones y la iniciación, instrucción y resolución del procedimiento de reintegro de las subvenciones de la presente Orden. 2. En relación con los procedimientos de reintegro de las subvenciones previstas en esta Orden, se delega en la persona titular de la Dirección General competente en materia de fomento de la innovación la competencia para iniciar e instruir los expedientes, y en la persona titular de Secretaría General competente en materia de innovación la



Firmado por: LOMAS OYA EUFRASIO JAVIER		20/09/2023 12:48	PÁGINA 1 / 10
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

competencia para su resolución.”

Conforme a esta redacción, se aprecia que las funciones de resolución del procedimiento de reintegro de las subvenciones de la presente Orden se delegan a la vez en la persona titular de la Dirección General (apartado 1) y en la persona titular de Secretaría General competente en materia de innovación (apartado 2), lo que debería subsanarse.

3.- SOBRE LAS BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES.

En el título del **Capítulo I**, relativo al “Objeto y entidades beneficiarias”, sería conveniente incluir una mención al régimen jurídico, abordado en el artículo 2, a fin de que el título refleje fielmente el contenido del Capítulo.

En el **artículo 1**, relativo al “Objeto” se prevé que “El objeto de estas subvenciones es la financiación de proyectos de investigación industrial y/o desarrollo experimental que puedan contribuir a ofrecer a las administraciones, a las empresas y a la ciudadanía en general, soluciones tecnológicas innovadoras para dar respuesta a las necesidades identificadas en el PLAnd Sequía Andalucía”. Sin embargo se aprecia que en dicha plataforma (PLAnd SEQUÍA ANDALUCÍA), accesible desde la dirección electrónica: <https://plandsequia.aac.es/>”, no se identifican de forma cierta y definitiva tales necesidades, limitándose a prever que “A través de la plataforma PLAnd SEQUÍA Andalucía, se darán a conocer las necesidades identificadas por la Comisión de Seguimiento de la Sequía en el ámbito de sus correspondientes competencias:”, relacionando a continuación algunas necesidades detectadas en determinados ámbitos competenciales (Categoría 1: Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural; Categoría 2: Industria, Energía y Mina; Categoría 3 : Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, etc), resultando en consecuencia que los eventuales interesados en solicitar dichas subvenciones no dispondrían de una fuente cierta de información que les permita conocer con certeza cuáles son las necesidades identificadas a las que hacer frente con soluciones tecnológicas innovadoras susceptibles de subvención.

Por otra parte, y a los efectos de una mejor técnica normativa y seguridad jurídica para los operadores de la norma, sería conveniente armonizar las previsiones de este precepto con las del artículo 8 relativo a las actuaciones subvencionables, por las razones que más adelante, al efectuar consideraciones en torno al citado precepto, se expresarán.

El **artículo 2**, en su apartado 4, contiene en su párrafo segundo unas previsiones (“...se considera que las siguientes actividades suelen ser de naturaleza no económica: ...”) meramente informativas, no normativas, que por resultar más propias de los Apéndices deberían trasladarse a éstos (concretamente al I), a los efectos de una mejor técnica normativa.

En este artículo 2, en su apartado 5, se consideran como proyectos en modalidad de cooperación “según lo establecido en el artículo 5 de estas bases reguladoras”, aquellos “... en los que participen entidades incluidas en los apartados a) o b) del artículo 3.1 junto a entidades incluidas en los apartados c), d) o e) del artículo 3.1...”. Sin embargo, a juicio del Letrado que suscribe, esta definición no se corresponde con la dada en el artículo 5.1 según el cual “1. Los proyectos en modalidad de cooperación son aquellos a desarrollar conjuntamente por una agrupación sin personalidad jurídica conformada por un máximo de seis entidades de las mencionadas en el artículo 3.1, que pueden pertenecer o no al mismo tipo de sujetos”, toda vez que esta última previsión implica la posibilidad de que tales proyectos puedan ser desarrollados por cualesquiera entidades del artículo 3.1 y no necesariamente por la concurrencia de entidades incluidas en los apartados a) o b) del artículo 3.1 junto a entidades incluidas en los apartados c), d) o e) del mismo. En consecuencia, deberían armonizarse ambas definiciones.

Firmado por: LOMAS OYA EUFRASIO JAVIER		20/09/2023 12:48	PÁGINA 2 / 10
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

En el **artículo 3**, en su apartado 1, sería conveniente completar la identificación de las “empresas” y de las “Agrupaciones Empresariales Innovadoras” a que alude en sus apartados a) y b) siquiera mediante una remisión al concepto que de las mismas proporciona el artículo 2 del Decreto 185/2014, de 30 de diciembre, que Establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales a empresas para promover la investigación y el desarrollo e innovación.

En el apartado 2 de este artículo 3, es dable considerar que, conforme a la redacción dada, la remisión al artículo 11.3 de la LGS supone circunscribir el supuesto en cuestión al caso de “...las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas”, debiendo considerarse excluidos, en consecuencia, los casos de comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención.

Al respecto de tales agrupaciones, debe observarse que si bien se trata de agrupaciones carentes de personalidad jurídica propia, ello no obstante deben quedar conformadas por entidades con personalidad jurídica propia, esto es, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, como se desprende del mencionado artículo 11.3 de la Ley 38/2003.

La redacción de este artículo 3.2 “... podrán solicitar un proyecto a desarrollar en la modalidad de cooperación, según lo dispuesto en el artículo 5” es susceptible de mejora aludiendo a la posibilidad de solicitar subvención para un proyecto.

El **artículo 4**, en su apartado 1.a, establece que “1. Para ser beneficiarias, las entidades habrán de reunir los siguientes requisitos: a) Las entidades incluidas en los apartados a) y b) del artículo 3.1, deberán contar con un establecimiento operativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, con independencia de dónde se encuentre el domicilio social, entendiéndose por tal aquel en el que desarrolle su actividad”, previsión ésta que no se corresponde con la establecida en el Decreto 185/2014, que se limita a exigir que “1. Podrán ser beneficiarios de estas ayudas las empresas que realicen las actuaciones objeto de ayuda en Andalucía”. De mantenerse, resultaría necesario justificar cumplidamente las razones que conducen a la exigencia de tal requisito, así como que con tal exigencia en el presente caso se cumplen los principios de gestión de las subvenciones establecidos en el artículo 8 LGS.

En su apartado 1.b, este artículo 4 establece que “Las Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEI) y las entidades asociadas a ellas deben disponer de una inscripción vigente ...”, previsión ésta que no parece corresponderse con la establecida en la Orden IET/1444/2014, de 30 de julio, que Regula el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (RCL 2014\1088), según la cual la inscripción se limita a la agrupación propiamente dicha (el artículo 2.1.a alude a “La inscripción como Agrupación Empresarial Innovadora de aquellas entidades cuyas solicitudes hayan sido resueltas favorablemente por decisión del Secretario General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa”) y no alcanza a sus entidades asociadas o las entidades en ellas agrupadas.

Las previsiones del apartado 1.d) de este artículo 4 en torno a la forma de acreditación del requisito (“...debiendo acreditarlo mediante la presentación de una declaración responsable. Asimismo, deberán declarar responsablemente, en su caso, si se cumple con el punto 4 del Apéndice I y, en caso contrario, que las ayudas serán dedicadas única y exclusivamente a la actividad no económica de la entidad”) deberían trasladarse al apartado 5 de este mismo precepto, relativo a esta materia, por razones sistemáticas.

En el apartado 4 de este artículo 4 sería conveniente aludir a “circunstancias” en lugar de a “requisitos”.

En el **artículo 5**, la redacción del apartado 1 según la cual “Una de las entidades de la agrupación actuará



como la coordinadora del proyecto y *las demás* actuarán como participantes en el mismo” supondría que la entidad coordinadora no sea considerada como participante, y en consecuencia no pueda desarrollar ninguna parte del proyecto ni percibir la subvención correspondiente, lo que no parece corresponderse con la previsión de este mismo artículo 5.1 de que “Todas las entidades que formen parte de la agrupación ostentarán la condición de beneficiarias y deberán cumplir sus obligaciones como tales”, previsión ésta última que parece obedecer al espíritu y finalidad perseguidos por el legislador al regular la figura de la agrupación previendo (ex artículo 11.3 LGS) que “Cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deberán hacerse constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios”. Debería mejorarse, en consecuencia, las previsiones de este artículo 5.1 en cuanto a las funciones a desarrollar por la entidad coordinadora para dotar su redacción de la debida coherencia interna y ajuste a las previsiones de la LGS.

La previsión del apartado 3 de este artículo 5 de que el representante o apoderado único de la agrupación sea una “persona física” excede de las previsiones contenidas al respecto en el artículo 11.3 LGS según el cual “En cualquier caso, deberá nombrarse un representante o apoderado único de la agrupación, con poderes bastantes para cumplir las obligaciones que, como beneficiario, corresponden a la agrupación”, conforme al cual resulta posible que el citado representante o apoderado sea una de las entidades (personas jurídicas, públicas o privadas) que integran la agrupación carente de personalidad. Todo ello sin perjuicio de que el citado representante, como persona jurídica, pueda actuar en Derecho valiéndose de personas físicas, como sucede en la práctica habitual.

A results de lo anterior, debería mejorarse la redacción del párrafo segundo de este artículo 5.3, contemplando la posibilidad de que el representante o apoderado de la agrupación sea una de las entidades agrupadas, y considerando a tales efectos las ventajas inherentes a que la entidad coordinadora asuma las funciones propias de representación de la agrupación.

El **artículo 6** lleva por título “Responsabilidad solidaria”, si bien el mismo podría completarse con una mención a “Proyectos en modalidad de cooperación”, en vista de su contenido.

Respecto del apartado 1 de este artículo 6, cuando alude a “o al resto de entidades participantes de forma solidaria”, y del apartado 2 del mismo cuando alude a “o a las demás personas que integren la agrupación”, son trasladables las consideraciones efectuadas respecto del artículo 5.1 cuando alude a “y las demás”, resultando por ello aconsejable mejorar su redacción.

El **artículo 7** aborda las “Obligaciones de las entidades beneficiarias”, previendo en su apartado 1 que “Las entidades beneficiarias deberán cumplir las obligaciones recogidas en el artículo 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre”, enumerando a continuación, en su apartado 2, otras obligaciones que califica como adicionales, al prever que “Adicionalmente a lo establecido en el apartado anterior, serán obligaciones de las entidades ...”. Ello no obstante se aprecia que algunos sub-apartados de este apartado 2 no resultan propiamente adicionales a las previsiones del artículo 14 LGS sino que se configuran como una innecesaria reiteración de aquéllas previsiones: así, a título de ejemplo, el sub-apartado 2.b) alude a “Realizar el proyecto conforme a la memoria del proyecto presentada junto a la solicitud de ayuda, que tiene carácter vinculante, y a lo establecido en la resolución de concesión y sus eventuales modificaciones”, tratándose de una obligación ya prevista en el artículo 14.1.a) LGS “Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones”; o el sub-apartado 2.g) alude a “Conservar todos los libros contables, registros diligenciados...” tratándose de una obligación ya prevista en el artículo 14.1.f).

El sub-apartado 2.a) de este artículo 7 prevé que “Adicionalmente a lo establecido en el apartado anterior, serán obligaciones de las entidades a) Aceptar los términos que se establezcan en la resolución de concesión”,

Firmado por: LOMAS OYA EUFRASIO JAVIER		20/09/2023 12:48	PÁGINA 4 / 10
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



previando el apartado 4 de este artículo que *“La negativa al cumplimiento de estas obligaciones se considerará resistencia, excusa, obstrucción o negativa a los efectos previstos en el artículo 37, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, pudieran corresponder”*, de donde se infiere, en vista de ambos apartados, que la obligación de aceptar la concesión deviene inexcusable para el beneficiario, en tanto en cuanto que su incumplimiento lleva aparejadas notables consecuencias negativas para el mismo. Ello no obstante se aprecia que esta obligación del artículo 7.2.a) de aceptar la concesión de la subvención no se corresponde, empero, con la previsión del artículo 30 de proyecto de Orden relativo a la *“Aceptación, desistimiento y renuncia por las entidades interesadas”*, en cuyo apartado 1 se establece que *“Las personas o entidades beneficiarias de las subvenciones deberán manifestar, en su caso, la renuncia a la subvención en el plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación de la Resolución. En caso contrario, se entenderá que aceptan todas y cada una de las condiciones expresadas en la convocatoria y en la resolución de concesión”*, de donde no se infiere una obligación para el beneficiario de aceptar la concesión sino, por el contrario, se infiere una obligación del beneficiario de renunciar a ella, entendiéndose en caso contrario que la acepta en sus propios términos. Es por todo ello que a efectos de la debida seguridad jurídica, y para evitar confusiones, debería armonizarse la redacción de estas normas.

Los sub-apartados c) y d) de este artículo 7.2 aluden a *“aportar evidencias”*, terminología ésta que resulta impropia del régimen subvencional, basado en el principio de justificación del cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como de la realización de la actividad y del cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención, por lo que debería darse una nueva redacción.

El apartado u) de este artículo 7.2 establece que *“2. Adicionalmente a lo establecido en el apartado anterior, serán obligaciones de las entidades u) En el caso de proyectos en modalidad de cooperación en los que participen entidades incluidas en los apartados a) o b) del artículo 3.1 junto a entidades incluidas en los apartados c), d) o e) de ese mismo artículo, las entidades participantes en el proyecto deben cumplir al menos una de las siguientes condiciones”*, apreciándose al respecto que tales circunstancias no constituyen propiamente una obligación del beneficiario sino una condición que deben cumplir las entidades participantes en el proyecto para ser beneficiarias de la subvención, resultando conveniente por ello mejorar la redacción empleada. Por otra parte, desde el punto de vista de una mejor sistemática, tales previsiones tendrían mejor encaje en el artículo 3 de este proyecto de Orden, relativo a las Entidades beneficiarias.

Por otro lado la redacción del apartado 2 de este artículo 7, que prevé que *“que los resultados de la colaboración que no den lugar a derechos de propiedad intelectual e industrial (en adelante, DPI) puedan divulgarse ampliamente, y todo DPI resultante de las actividades de los organismos de investigación o las infraestructuras de investigación se ceda íntegramente a dichas entidades”*, es susceptible de mejora a efectos de una mayor claridad y seguridad jurídica. Y en parecidos términos cabría señalar respecto de la redacción de los apartados 3 y 4.

El **artículo 8**, que aborda las *“Actuaciones subvencionables”*, por razones de coherencia debería precisar en su apartado 1 el tipo de proyectos subvencionables de que se trata, a saber, los *“proyectos de investigación industrial y/o desarrollo experimental”*, tal y como se hace en el artículo 1, todo ello en el marco de lo establecido en el artículo 5.a) del Decreto 185/2014, de 30 de diciembre.

También sería conveniente dejar constancia de la necesidad de que *“el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”* conforme a lo previsto en el artículo 2.1.c LGS.

En este apartado 1 de este artículo 8 se prevé que *“La propuesta descrita en la solicitud de subvención debe adecuarse a las necesidades recogidas por la Administración de la Junta de Andalucía en la Plataforma andaluza de innovación abierta para la recepción, identificación, análisis y transferencia de capacidades y soluciones frente a la sequía (PLAnd SEQUÍA ANDALUCÍA), accesible desde la siguiente dirección electrónica: <https://plandsequia.aac.es/>”*,

Firmado por: LOMAS OYA EUFRASIO JAVIER		20/09/2023 12:48	PÁGINA 5 / 10
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

sin embargo se aprecia que en dicha dirección no se recogen tales necesidades, limitándose a prever que “A través de la plataforma PLAnd SEQUÍA Andalucía, se darán a conocer las necesidades identificadas por la Comisión de Seguimiento de la Sequía en el ámbito de sus correspondientes competencias: (...)”, pudiendo ello generar así pues una notable inseguridad jurídica para los operadores.

Las previsiones de los apartados 7 y 9 de este precepto no tienen por objeto, propiamente, la regulación de las actuaciones subvencionables, por lo que deberían tener otra ubicación sistemática.

En la redacción de este artículo 8 habría que tener en cuenta lo establecido en el artículo 6 del Decreto 185/2014 respecto de las “Ayudas a proyectos de investigación y desarrollo”, tanto en lo relativo a las categorías de investigación (“1. Para poder conceder ayudas a empresas para proyectos de I+D la parte del proyecto de investigación objeto de ayuda debe pertenecer íntegramente a una o varias de estas categorías de investigación: a) Investigación fundamental. b) Investigación industrial. c) Desarrollo experimental. d) Estudios de viabilidad previos a las actividades de investigación”); como en lo relativo a la asignación de los costes subvencionables (“2. Los costes subvencionables se asignarán a una categoría específica de investigación y desarrollo”);

Respecto del **artículo 11**, dado que en el artículo 2.17 del proyecto de Orden se define la “Intensidad de ayuda” como “el importe bruto de la ayuda expresado en porcentaje de los costes incentivables, antes de cualquier deducción fiscal o de otras cargas”, resultaría conveniente que esta última mención se introdujera en la redacción de este artículo 11, a efectos de una mayor seguridad jurídica.

La redacción del **artículo 17**, en su apartado 1.a, resulta mejorable cuando prevé que “...así como a la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía que el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía pueda determinar”.

Por otro lado, en el apartado 1.b de este artículo 17, como mejora técnica, deberían identificarse completamente las normas aludidas (“b) En la Ley 1/2014, de 24 de junio, y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”), para una mayor seguridad jurídica.

En el apartado 4 del **artículo 19** se prevé, respecto del órgano colegiado denominado Comisión de Selección, que “Las personas integrantes serán nombradas por la persona titular del órgano concedente”, redacción conforme a la cual debe entenderse que dicho nombramiento corresponderá a la persona titular de la Consejería, en tanto que “órgano concedente”, habida cuenta que dicha función no ha sido objeto de delegación (limitada a la instrucción, ordenación y resolución del procedimiento).

En el apartado 7 de este artículo 19 se prevé que “Los criterios orientadores de este análisis serán públicos, se establecerán en función de los objetivos perseguidos y de la naturaleza de la acción evaluada, e incluirán aspectos científicos, técnicos, sociales, de aplicabilidad industrial, de oportunidad de mercado y de capacidad de transferencia del conocimiento, o cualquier otro considerado estratégico”, introduciendo esta redacción cierta confusión respecto de los criterios de evaluación previstos en el artículo 25 del proyecto de Orden, resultando por ello conveniente mejorar su redacción.

En el **artículo 20**, apartado 6 in fine, se prevé que “No será subsanable la memoria de proyecto que forma parte de la solicitud en aquellos aspectos que sean determinantes para la evaluación de esta”, pudiendo generar esta última mención una notable inseguridad jurídica para los operadores en torno al conocimiento de dichos aspectos y su carácter “determinante”.

En el **artículo 21**, apartado 1.d, al abordar la documentación a aportar para acreditar que no se trata de una empresa en crisis, se prevé que sea la “correspondiente al ejercicio 2022”, siendo así que al tratarse de unas

bases reguladoras con pretensión de permanencia, aplicables en futuras convocatorias (no sólo en la de 2023), debería efectuarse una redacción más abierta y flexible.

En el apartado 2 de este artículo 21 se prevé que “2. *La documentación indicada en el apartado anterior deberá aportarse preferentemente junto a la solicitud de subvención. En caso contrario, será requerida una vez dictada la propuesta de resolución provisional si la entidad resultara beneficiaria provisional o suplente*”, resultando conveniente mejorar su redacción, a efectos de una mayor seguridad jurídica.

En el **artículo 25**, relativo a los “*Criterios de evaluación*”, se aprecia que al igual que sucede con los criterios de evaluación relativos a la calidad del proyecto y a la implementación de la propuesta, el criterio del impacto también debería figurar debidamente desglosado, máxime en vista de que el Apéndice III, a cuyas especificaciones se remite este precepto para la aplicación de los criterios que establece, contempla diversos sub-criterios a tener en cuenta sobre este particular tales como el impacto propiamente dicho en diversos ámbitos (científico-técnico, social y económico-financiero), así como la adecuación a los indicadores definidos, el plan de difusión de los resultados del proyecto, el plan de continuidad a futuro del proyecto ejecutado, el plan de gestión de la propiedad intelectual e industrial y la estrategia de internacionalización de los resultados del proyecto.

Por otro lado, y en relación a todos los criterios de evaluación previstos en este artículo 25, se debería dejar constancia de la puntuación máxima correspondiente a cada uno de los sub-criterios que se establezcan (ex artículo 17.3.e LGS), todo ello a los efectos de una mayor seguridad jurídica, objetividad y transparencia para los operadores de las bases, máxime habida cuenta la amplitud de los porcentajes (40, 30 y 30) previstos para cada criterio de evaluación y el consiguiente excesivo margen de discrecionalidad que implica la ausencia de una ponderación de los sub-criterios contemplados para el otorgamiento de la subvención .

En el apartado 3 de este artículo 25 se establece una regla de desempate, resultando conveniente armonizar su redacción con la establecida en el Apéndice III in fine.

En el **artículo 26**, en su apartado 2, se prevé que “2. *En el caso de que ninguna de las entidades valoradas tenga que reformular su solicitud en los términos previstos en el artículo 27, la propuesta de resolución tendrá el carácter de definitiva, prescindiendo del trámite de audiencia siempre que no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por las personas interesadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*”, previsión normativa ésta última que no parece resultar de aplicación al caso de que se trata ya que en la resolución del procedimiento que nos ocupa son tenidos en cuenta otros hechos, otras alegaciones y pruebas distintas a las aducidas por el interesado, tal y como resulta de los preceptos precedentes a este artículo 26 que regulan el procedimiento de gestión de las subvenciones (v. gr. los informes técnicos de evaluación científico-técnica y económico-financiera previstos en el artículo 23.3), razón por la que, en puridad, no sería posible prescindir del trámite de audiencia.

La redacción del **artículo 27** en su apartado 1 según la cual “*En el caso de que figuren ...*” debería adecuarse a las consideraciones efectuadas respecto del artículo 26.

En el **artículo 34** se prevé en su apartado 1 que “*Recibida la documentación justificativa de la subvención, el órgano concedente efectuará la comprobación formal de la misma en el plazo máximo de seis meses a partir de su presentación, para verificar el cumplimiento de la actividad subvencionada*” y precisa en su apartado 3 que “*El órgano concedente de la subvención llevará a cabo la comprobación de la justificación documental de la subvención, a cuyo fin revisará la documentación aportada por la entidad beneficiaria ...*”.

La LGS prevé en materia de comprobación de subvenciones (artículo 32) que “1. *El órgano concedente*

comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención”, resultando por ello insuficiente la mención de la “comprobación formal” de “la documentación justificativa de la subvención ...para verificar el cumplimiento de la actividad subvencionada” a que se alude en este artículo 34 del proyecto de Orden toda vez que limita la labor de comprobación a la mera revisión la documentación aportada por la entidad beneficiaria, prescindiendo de la debida comprobación del cumplimiento de la actividad subvencionada y de la finalidad para la que se otorgó la subvención, así como, en su caso, del mantenimiento de los términos de la concesión de la ayuda.

En este punto conviene tener en cuenta el diferente papel que el legislador atribuye en esta materia al beneficiario y al concedente de la subvención: la justificación del cumplimiento de las condiciones y de los objetivos previstos constituye para el beneficiario de la subvención un acto con forma documental y de carácter obligatorio, lo que no implica que las actuaciones de comprobación que corresponden al órgano concedente en orden a su verificación se restrinjan a la comprobación de dicha justificación de la subvención, esto es a la comprobación del “acto con forma documental” que presenta el beneficiario, puesto que el legislador también establece el deber del órgano concedente de comprobar (no solo la adecuada justificación de la subvención, desde un punto de vista formal) la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención (desde un punto de vista material).

En este sentido es dable considerar que dentro del conjunto de obligaciones a cargo del beneficiario de la subvención se incluye (ex artículo 14.1.b LGS) la de justificar ante el órgano concedente el cumplimiento de las condiciones, la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determina la concesión o disfrute de la subvención, justificación que puede hacerse con carácter previo a la obtención de los fondos públicos, en cuyo caso la misma se refiere a las condiciones que determinan su concesión, o tras la percepción de la ayuda, siendo éste el caso de las subvenciones en las que la justificación alcanza a la utilización y destino de los fondos para la realización de la actividad comprometida y el cumplimiento de la finalidad que determinó la concesión o disfrute de la subvención.

En el apartado 2 de este artículo 34 se prevé in fine que “La falta de subsanación de los defectos en este plazo, si son sustanciales de modo que impiden comprobar el cumplimiento del objetivo de la subvención, conllevará el inicio del correspondiente expediente de reintegro”, previsión normativa que puede generar una notable inseguridad jurídica pues no aborda el régimen aplicable en los supuestos en que tales defectos no sean sustanciales, al margen todo ello del excesivo margen de discrecionalidad que tal previsión (“si son sustanciales”) genera.

En el apartado 4 de este artículo 34 se prevé que “Cuando la entidad beneficiaria de la subvención ponga de manifiesto en la justificación que se han producido alteraciones de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la misma, que no alteren esencialmente la naturaleza u objetivos de la subvención ...”, previsión ésta que no se corresponde con las previsiones de la LGS en esta materia, conforme a las cuales cualquier alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión (ex artículos 17.3.l y 19.4 LGS), siendo éste el cauce adecuado para canalizar la eventual producción de alteraciones de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención.

El **artículo 35**, en su apartado 2, emplea una terminología (“desviaciones importantes”, “no causar un perjuicio significativo”) que puede generar una notable inseguridad jurídica para los operadores de las bases.

Por otro lado, las previsiones de algunos de sus sub-apartados resultan innecesarias, bien por resultar incardinables en el supuesto de “Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención” del artículo 37.1.b) LGS, como es el caso de las previsiones de los sub-apartados a, b y c; o bien por reproducir las previsiones ya contempladas en el

citado artículo 37.1 (en sus apartados g y h) LGS, como es el caso de las previsiones de los sub-apartados e y g de este artículo 35.2.

El **artículo 39**, en su apartado 2 in fine, prevé que “*La potestad sancionadora por incumplimiento se ejercerá de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la misma Ley*”, pudiendo apreciarse sin embargo que dicho artículo 66 LGS (que no es básico, previendo la Disposición final primera que “*resultará únicamente de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado, de las entidades que integran la Administración local y de los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas*”) contiene previsiones sobre competencia para la imposición de sanciones en el marco de la organización y estructuras propias de la Administración General del Estado (con cita a los titulares de los ministerios y a los secretarios de Estado de los departamentos ministeriales concedentes) cuya aplicación en el presente caso generaría sin duda serias dificultades, resultando por todo ello aconsejable abordar expresamente en este artículo 39 el régimen jurídico aplicable en materia de competencia para la imposición de sanciones, a los efectos de una mayor seguridad jurídica.

En el **artículo 40**, relativo a los “*Recursos*”, se prevé que “*La resolución pondrá fin al procedimiento y agotará la vía administrativa*”, resultando aconsejable especificar que se trata de la resolución de concesión de la subvención.

En el **Apéndice I**, se aprecia que el apartado 3 reitera cuestiones ya abordadas en el articulado (artículo 7) sobre condiciones para ser beneficiario, resultando aconsejable su supresión.

En el **Apéndice II** se prevé que “*La memoria no podrá ser subsanada una vez presentada la solicitud. Sólo se podrán subsanar aquellos aspectos que se requieran desde el órgano instructor*”, resultando aconsejable mejorar la terminología empleada indicando que “*Sólo se podrán aclarar aquellos aspectos que se requieran desde el órgano instructor*”.

En el **Apéndice III** se especifica, en relación al sub-criterio de claridad y coherencia que “*Se valorará la claridad en la descripción del proyecto y sus antecedentes, el enfoque, la adecuación y coherencia de los objetivos del proyecto con la finalidad de este, así como el grado de innovación de la solución propuesta en el proyecto*”, siendo éste último un aspecto que parece ajeno a la claridad y coherencia propiamente dichas, por un lado; llamando la atención, por otro lado, que una cuestión como el grado de innovación de la solución propuesta en los proyectos no merezca una consideración independiente, como criterio sustantivo de evaluación de las subvenciones que nos ocupan, en atención no solo al objeto y finalidad de las ayudas (ex artículo 1 del proyecto de Orden (“*El objeto de estas subvenciones es la financiación de proyectos de investigación industrial y/o desarrollo experimental que puedan contribuir a ofrecer a las administraciones, a las empresas y a la ciudadanía en general, soluciones tecnológicas innovadoras para dar respuesta a las necesidades identificadas en el PLAnd Sequía Andalucía*”) sino también a las competencias que tiene reconocidas el órgano convocante de las mismas, la Consejería con competencias en materia de Innovación en la Junta de Andalucía.

Es cuanto me cumple informar.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Firmado por: LOMAS OYA EUFRASIO JAVIER		20/09/2023 12:48	PÁGINA 9 / 10
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

