

## CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

### INFORME N 8/2025, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN PARA ANDALUCÍA

#### Pleno

D. [REDACTED], presidente del Consejo (por sustitución en vacancia y aplicación del artículo 13.3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, siendo vocal primero del Consejo)


Dña. [REDACTED], vocal segunda del Consejo

D. [REDACTED], secretario del Consejo

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 25 de abril de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente D. [REDACTED], en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe.

#### ÍNDICE

1. ANTECEDENTES.....	3
2. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	4
3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO .....	5
4.CONTEXTO NORMATIVO.....	6
4.1. En materia de ciencia, tecnología e innovación .....	7
4.1.1. Iniciativas europeas.....	7
4.1.2. Normativa estatal .....	7
4.1.3. Normativa autonómica.....	7
4.2. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado.....	8

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	[REDACTED]	25/04/2025	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/98	



5. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA.....	8
5.1. Observaciones generales.....	9
5.2. Observaciones generales.....	15
5.2.1. Aspectos positivos .....	15
5.2.2. Importancia de la evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> de las medidas incluidas en el proyecto normativo.....	16
5.2.3. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos.....	18
5.2.4. Medidas de fomento a la investigación, tecnología, desarrollo e innovación .....	19
5.3. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto .....	20
5.3.1. Principios generales (artículo 2).....	21
5.3.2. Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento (artículos 5 y 6.4) .....	22
5.3.3. Previsiones acerca de la suscripción de convenios de colaboración [artículos 8, 9.4, 23, 24.1.c), 28.3, 30.3, 31.2, 32.3, 45.2, 46.3, 47.4, 52.3, 58.1.b), 61.2.h), 70.4, 80.1.b)].....	25
5.3.4. Participación de las universidades privadas como Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento .....	31
5.3.5. Creación de registros, con especial mención al Registro público de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento .....	35
5.3.6. Sistema de Información Científica de Andalucía (artículo 19).....	46
5.3.7. Sistema Andaluz de Investigación de Excelencia (artículos 36, 37, 38 y 39).....	49
5.3.8. Disposiciones sobre la acreditación de las Unidades de excelencia en la investigación y las Unidades de investigación competitiva (artículos 41 y 42) .....	52
5.3.9. Reglamentación del proceso de evaluación, acreditación y seguimiento de los Institutos de Investigación Sanitaria Andaluces (artículo 46) .....	56
5.3.10. Requisitos para la creación y aprobación, la fusión, absorción, segregación y disolución de las Academias, así como el control de calidad de sus actividades (artículo 59.2).....	59
5.3.11. Compra pública de innovación (artículo 65).....	66
5.3.12. Acceso abierto a las publicaciones científicas (artículo 67) .....	71
5.3.13. Contratos de transferencia del conocimiento (artículo 69) .....	73
5.3.14. Retorno del talento andaluz (artículo 76.4).....	74
5.3.15. Restricciones geográficas (artículos 6, 31,32, 34, 36, 53, 56 y 66) .....	75
5.3.16. Desarrollo reglamentario .....	85
D I C T A M E N.....	87

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/98	



## 1. ANTECEDENTES

1. Con fecha 11 de diciembre de 2024, se recibió en la Agencia de la Competencia y Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) un escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación, por el que se solicitaba la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto al Anteproyecto de Ley (en adelante, APL) para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para Andalucía (en adelante, ACTIVA).

En la petición se incluía el enlace de acceso al expediente de tramitación del referido anteproyecto legislativo, en el que figuraban los siguientes documentos:

- Borrador del APL (2ª versión).
- Resolución de consulta pública previa.
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN).
- Acuerdo de inicio.
- Certificación Secretariado Consejo de Gobierno.

2. El 27 de diciembre 2024, a la vista de la documentación remitida, se solicitó al órgano tramitador de la norma que aportara información complementaria de cara a lograr una fundamentación lo más completa posible de la iniciativa y de todas y cada una de las restricciones previstas. Sin ánimo de exhaustividad, se indicaron algunos de los contenidos regulatorios susceptibles de afectar a las actividades económicas:

- Previsiones relacionadas con los requisitos de inscripción en el registro de los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento (artículos 6.5, 56, 57, 60.2).
- Disposiciones sobre la acreditación de las Unidades de excelencia en la investigación y las Unidades de investigación competitiva. Se deja a un ulterior desarrollo reglamentario el procedimiento y el establecimiento de los requisitos (artículos 41 y 42).
- Reglamentación del proceso de evaluación, acreditación y seguimiento de los Institutos de Investigación Sanitaria Andaluces (artículo 46).
- Requisitos para la creación y aprobación, la fusión, absorción, segregación y disolución de las Academias, así como el control de calidad de sus actividades. Además, se deja a posterior desarrollo reglamentario (artículo 59.2).
- Previsiones acerca de la suscripción de convenios de colaboración [artículos 8, 30.3, 31.2, 32.3, 46.3, 47.4, 52.2, 58.1 b), 61.2.h), 70.4, 80.1 b)].
- Ciertos aspectos relacionados con la compra pública de innovación (artículos 65) y los contratos de transferencia del conocimiento (artículo 69).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/98	



- Previsiones regulatorias referidas a las universidades públicas de Andalucía que podrían extender su alcance, en determinados casos, a las universidades privadas (Título II) para que no supongan una distorsión de la neutralidad competitiva entre agentes públicos y privadas.

En particular, siguiendo las indicaciones de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN sobre la necesidad de valorar el impacto en la competencia efectiva y la unidad de mercado de las iniciativas normativas que afecten a actividades económicas [apartado 2.5.1.3.b)], se solicitó al órgano proponente que aportara una mayor justificación orientada a acreditar, tanto la motivación de la intervención de política pública planteada, como cada una de las limitaciones o restricciones impuestas, en relación a la salvaguarda del objetivo de interés público perseguido; a evaluar la proporcionalidad de cada una de las medidas restrictivas que conlleva la intervención (si las restricciones identificadas son las más adecuadas o idóneas para garantizar la consecución de tal objetivo y valorar si el objetivo perseguido no puede alcanzarse por medios menos restrictivos o distorsionadores), y un examen comparativo de las distintas alternativas posibles menos gravosas frente a las restricciones previstas por la norma para hacer frente al fallo de mercado o para la consecución del objetivo de interés general perseguido.


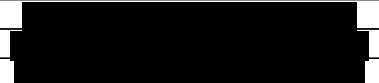
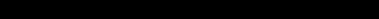
**3.** Con fecha 14 de enero de 2025, en respuesta a dicha petición, se recibió un escrito procedente de la mencionada Secretaría General de Investigación e Innovación, aportando información complementaria, centrada en los aspectos regulatorios señalados por la ACREA.

**4.** Con fecha 27 de marzo de 2025, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

## 2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE), en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante, CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/98	



### 3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El APL que se somete a informe tiene por objeto la ordenación y coordinación del Sistema Andaluz del Conocimiento, dentro del marco competencial atribuido a la Comunidad Autónoma en el artículo 54 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en materia de investigación, desarrollo e innovación.

La Ley se estructura en un Título Preliminar y nueve Títulos, con un total de 83 artículos, además de seis Disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y tres finales:

- Título preliminar establece el objeto, ámbito, principios, fines y objetivos de la Ley.
- Disposiciones generales (artículos del 1 al 4).
- Título I. Sistema Andaluz del Conocimiento (artículos del 5 al 24).
- Título II. Universidades Públicas de Andalucía (artículos del 25 al 35).
- Título III. Sistema Andaluz de Investigación de Excelencia (en adelante, SAIEX). Introduce el Instituto Andaluz de Investigación Avanzada (en adelante, I2A2) para promover excelencia y atraer talento. Establece Unidades de Excelencia y Competitividad (artículos del 36 al 42).
- Título IV. Infraestructuras Científico-Técnicas. Regula los centros de investigación, el Sistema Andaluz de Investigación en Salud, y grandes infraestructuras, como el Observatorio de Calar Alto y el IFMIF-DONES en Granada (artículos del 43 al 51).
- Título V. Otros Agentes del Conocimiento. Incluye organismos públicos, parques tecnológicos, clústeres de innovación y sociedades científicas, incorporando nuevas entidades como la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (en adelante, ACCUA) y el Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Andalucía (en adelante, CBUA) (artículos del 52 al 62).
- Título VI. Transferencia del Conocimiento e Innovación. Promueve la ciencia abierta, la compra pública de innovación y la divulgación científica (artículos del 63 al 71).
- Título VII. Internacionalización. Impulsa la exportación de innovación, atracción de talento y participación en decisiones internacionales de financiación (artículos del 72 al 77).
- Título VIII. Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación del Parlamento Andaluz. Asesora al Parlamento en temas científicos y tecnológicos, promoviendo la evidencia en la toma de decisiones (artículo 78).
- Título IX. Patrocinio y Mecenazgo. Clasifica tipos de patrocinio y medidas fiscales, y crea el Consejo del Mecenazgo para I+D+i (artículos del 79 al 83).

La norma presenta además las siguientes disposiciones en las que indicamos un somero resumen de su contenido:

- Disposición adicional primera sobre Unidades de investigación avanzada no universitarias.



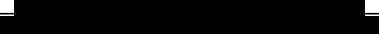
Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/98	



- Disposición adicional segunda sobre Centros temáticos de Salud. Se consideran centros temáticos el Centro Genyo, con sede en Granada, el centro CABIMER, con sede en Sevilla y el centro CAIZEM, especializado en zoonosis, con sede en Córdoba.
- Disposición adicional tercera sobre Indemnizaciones. Los miembros de consejos relacionados con I+D+i no recibirán retribuciones, salvo por gastos según la normativa vigente.
- Disposición adicional cuarta sobre plurianualidad del marco presupuestario. Los presupuestos de I+D+i se elaborarán con un enfoque a medio plazo para alcanzar una financiación pública del 1,25% del PIB en 2030.
- Disposición adicional quinta sobre la Agencia de Calidad Científica y Universitaria de Andalucía. La agencia seguirá operando como agente del Sistema Andaluz del Conocimiento (en adelante, SAC) hasta su integración en el Instituto Andaluz de Investigación Avanzada.
- Disposición adicional sexta sobre la evaluación *ex post* de la ley. Se creará una Comisión de seguimiento para evaluar la implementación, impacto jurídico y económico de la ley en el plazo de un año. Informes bianuales analizarán su efectividad.
- Disposición transitoria única sobre la Constitución del Instituto Andaluz de Investigación Avanzada. La Consejería competente procederá a su constitución tras la aprobación de sus estatutos.
- Disposición derogatoria única. Se deroga expresamente la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y otras disposiciones que contradigan la nueva ley.
- Disposición final primera. Modificación del Decreto 223/2023 de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del SAC.
- Disposición final segunda. Desarrollo normativo y ejecución
- Disposición final tercera. Entrada en vigor.

#### 4. CONTEXTO NORMATIVO

Se enumeran algunas de las referencias normativas más relevantes relacionadas con el contenido del proyecto normativo analizado, sin ánimo de exhaustividad. Se citarán también las que promueven y defienden la libre competencia, la mejora de la regulación económica y la garantía de unidad de mercado; aplicables, asimismo, a la iniciativa normativa que es objeto del presente Informe.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/98	



#### 4.1. En materia de ciencia, tecnología e innovación

##### 4.1.1. Iniciativas europeas

- Comisión Europea. (2021). Horizonte Europa: Programa marco de investigación e innovación 2021–2027;
- Recomendación (UE) 2021/2122 del Consejo de 26 de noviembre de 2021 sobre un Pacto de Investigación e Innovación en Europa;
- Comunicación de la Comisión C (2021) 4320 final. *Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación.*

##### 4.1.2. Normativa estatal

- Constitución Española (artículos 20.1.b), 44.2, 149.1.15ª y 17ª);
- Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación;
- Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España;
- Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027.

##### 4.1.3. Normativa autonómica

- Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (artículos 46.1, 47.1.1, 54, 79.2 y 158);
- Ley 7/1985, de 6 de diciembre de 1985, por la que se crea el Instituto de Academias de Andalucía;
- Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento;
- Decreto 223/2023, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento;
- Orden de 3 de septiembre de 2007, que regula el funcionamiento del Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento para los grupos de investigación dependientes de las universidades y organismos de investigación ubicados en Andalucía y se establece su financiación.
- Orden de 15 de marzo de 2010, por la que se modifica la de 3 de septiembre de 2007;
- Orden de 23 de abril de 2024, por la que se determinan los requisitos y procedimiento para la consideración como Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento de aquellos Clústeres de Innovación no inscritos en el registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras del Estado;
- Acuerdo de 14 de junio de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de I+D+i de Andalucía (EIDIA), Horizonte 2027.



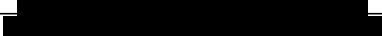
Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/98	



- Decreto 138/2022, de 2 agosto, que regula las Academias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

#### 4.2. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios);
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (Ley 6/2007);
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC);
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre);
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 25/2009, de 22 de diciembre);
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM);
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, Ley 39/2015, de 1 de octubre);
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, Ley 40/2015, de 1 de octubre);
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía;
- 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 (Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero);
- Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/98	



## 5. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

### 5.1. Observaciones generales

Este CCA valora positivamente que la autoridad promotora de la presente iniciativa haya recabado el presente Informe.

La Agencia efectuará el análisis del anteproyecto de Ley para el Avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para Andalucía (2ª versión)<sup>2</sup>, aplicando los principios de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión competitiva y eficacia, entre otros, para hacerlos compatibles con los intereses generales perseguidos por la iniciativa normativa.

La regulación de las actividades económicas incide sobre el funcionamiento de los mercados y establece el marco en el que se desenvuelven las empresas. Por ello, los poderes públicos han de promover el incremento de la competitividad mediante marcos regulatorios abiertos y flexibles que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando que determinadas disposiciones regulatorias puedan introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los consumidores<sup>3</sup>.

La existencia de una competencia efectiva es un factor clave para el desarrollo económico y constituye un elemento básico para estimular la capacidad emprendedora y la dinámica empresarial y para el progreso económico de cualquier sociedad.

Los operadores económicos que actúan en mercados competitivos son más eficientes, en la medida en que están incentivados a ofrecer una mayor cantidad, a mejorar su organización y su estructura de

<sup>2</sup> Las autoridades de competencia, a través de distintos instrumentos de promoción de la competencia, han abordado el análisis de materias tangencialmente relacionadas con la materia objeto de la presente regulación, especialmente con ocasión del informe de ciertas iniciativas regulatorias vinculadas con las universidades.

En tal sentido, cabe traer a colación el Informe IPN/CNMC/013/21, emitido sobre el proyecto de real decreto de creación, reconocimiento, autorización, adscripción y acreditación de universidades y centros universitarios el 9 de junio de 2021.

Otros informes sobre proyectos normativos son el IPN 80/12, sobre el anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, y el IPN 34/09, sobre los Reales Decretos Ómnibus de Educación, de 14 de enero de 2010.

El Consejo de la Competencia de Andalucía también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la regulación del sector universitario, recientemente, a propósito de la tramitación del anteproyecto de Ley de Universidades para Andalucía, en su Informe N 17/2024, 20 de diciembre de 2024. Y con anterioridad, sobre el borrador del proyecto de decreto de ordenación de las enseñanzas universitarias en el ámbito de la comunidad autónoma, en su Informe N 3/2023, de 23 de marzo de 2023.

Asimismo, esta autoridad de competencia ha analizado recientemente el Anteproyecto de Ley de Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía. Ambas iniciativas presentan áreas comunes, entre ellas, la integración de la investigación, innovación y del conocimiento científico para fortalecer la economía de la región, y además, destacan la importancia de la cooperación entre el sector público y privado para impulsar sus objetivos; reconocen la necesidad de contar con infraestructuras adecuadas para el desarrollo tecnológico y científico; e incorporan la transformación digital como un eje clave y la sostenibilidad como uno de sus criterios rectores. La sinergia entre ambas normas puede potenciar el crecimiento tecnológico e industrial de la región, fortaleciendo su competitividad a nivel nacional e internacional.

<sup>3</sup> Recuérdese, en este sentido, que el artículo 38 de la Constitución española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado e impone a todos los poderes públicos el deber de defender y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/98	



costes y a realizar mayores inversiones, aumentando su productividad, siempre que se encuentren en su rama decreciente de sus costes medios a largo plazo, es decir, con un nivel de producción inferior a su escala mínima eficiente.

Este entorno competitivo beneficia a las personas consumidoras y usuarias en forma de menores precios y mayores cantidades de bienes y servicios ofertados, lo que resulta a su vez positivo para la economía del país y, en definitiva, para el bienestar general.

Para asegurar la consistencia y óptimo resultado de las intervenciones normativas sobre las actividades económicas, es crucial tener en consideración los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva<sup>4</sup>.

Estos principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia están recogidos en distintas normas de rango legal de nuestro ordenamiento jurídico<sup>5</sup>, y deben guiar la actuación de todas las Administraciones públicas, puesto que son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir. Los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación (que proscribire el tratamiento diferenciado entre operadores sin una justificación suficiente), resultan pilares fundamentales en cualquier enfoque regulatorio.

Otro principio que los poderes públicos deben considerar es el de neutralidad competitiva<sup>6</sup>, cuyo objeto es evitar que la Administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros; en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales<sup>7</sup>, siendo fundamental para el cumplimiento de las normas de competencia en Europa<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Vid. El documento G-2021-01 Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva.


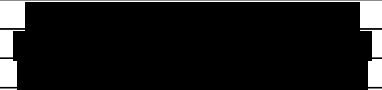
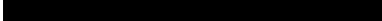
<sup>5</sup> Tales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo 129.1); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículo 4.1) y en la propia Ley 6/2007, de 26 de junio (artículo 2.2).

Es preciso indicar que estos criterios son principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia. Por ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha encargado de configurar y hacer públicos un *toolkit* o caja de herramientas para la valoración de la competencia conformado por tres volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones), cuyo objetivo es evitar eventuales intervenciones injustificadas de la actividad económica por parte de las Autoridades competentes.

En idéntico sentido, en la Unión Europea, el «Paquete de Mejora Normativa» (*Better regulation package*) aprobado en el año 2015, contiene un conjunto directrices y de herramientas para legislar mejor, entre las que se encuentran una Guía de Mejora Normativa, complementadas por una Caja de herramientas para la mejora de la regulación, revisadas en noviembre de 2021 y julio de 2023 para proporcionar orientaciones a la hora de preparar nuevas iniciativas y propuestas, así como al gestionar y evaluar la legislación existente.

<sup>6</sup> El mantenimiento de dicho principio figura en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01, Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (2021).

<sup>7</sup> En particular, por la Recomendación aprobada por el Consejo ministerial de la OCDE, el 31 de mayo de 2021. Esta recomendación establece un conjunto de principios que garantizan que las medidas de los Gobiernos sean competitivamente neutrales y que todas las empresas compitan en igualdad de condiciones, independientemente de factores de índole subjetiva, como la propiedad, la sede o la forma jurídica de las empresas. Recomienda que el marco legal sea neutral y que la competencia no sea impedida, restringida o distorsionada indebidamente. También se recomienda evitar las ventajas y

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/98	



Conforme a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM)<sup>9</sup>, las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en las disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. En particular, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9).

Se parte en dicha Ley del principio general de libre iniciativa económica, que solo podrá limitarse excepcionalmente conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales (artículo 16).

Se regula la intervención administrativa como excepción y se exige a la Administración el cumplimiento taxativo de los principios de esta ley y, en particular, el principio de necesidad y proporcionalidad.

El artículo 17 de la LGUM regula los tres medios posibles de intervención administrativa excluyentes entre sí,<sup>10</sup> determinando los supuestos en los que se podrá exigir una autorización<sup>11</sup> —entendiéndose también, como tal los registros habilitantes no realizados de oficio<sup>12</sup>—, una declaración responsable, o una comunicación, en función de la razón de interés general a salvaguardar y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la consecución de dicho interés. Así, se desarrolla la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad en la regulación de los medios de intervención al acceso o ejercicio de la actividad económica. Disponiéndose expresamente que, en el caso de la autorización, los requisitos para su obtención deban ser coherentes con las razones que justifican su exigencia.

---

medidas selectivas que puedan mejorar indebidamente la posición en el mercado de una empresa y distorsionar la competencia.

<sup>8</sup> De acuerdo con la OCDE, la neutralidad competitiva es un principio fundamental del derecho y política de competencia según el cual, las empresas deben competir en sus méritos y no beneficiarse de ventajas indebidas entregadas por el Estado. Es decir, se debe garantizar que empresas tanto públicas como privadas, nacionales como extranjeras, locales como nacionales, compitan en igualdad de condiciones y enfrenten el mismo conjunto de reglas.

Desde una perspectiva económica, la ausencia de distorsiones en la competencia permite que la economía utilice los recursos de manera eficiente (eficiencia asignativa) y entregue incentivos para alcanzar el máximo nivel de producción con la menor cantidad de recursos posibles (eficiencia productiva).

Desde la perspectiva de la política de competencia, la neutralidad competitiva garantiza una competencia efectiva en el mercado, al maximizar la competencia en función de los méritos de las empresas.

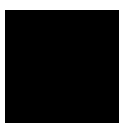
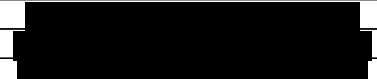
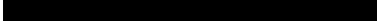
Así, el concepto de un “campo de juego nivelado” entre las empresas públicas y privadas constituye el eje sobre el que pivota la neutralidad competitiva. El fin último debe ser promover la eficiencia económica y la integridad de los mercados, con el objetivo de traspasar las eficiencias, los menores precios y mayor productividad a los consumidores finales.

<sup>9</sup> Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

<sup>10</sup> De acuerdo al artículo 17.4 de la LGUM, las autoridades competentes elegirán un único medio de intervención —ya sea la autorización, la declaración responsable o la comunicación— pero únicamente es posible imponer uno de ellos.

<sup>11</sup> El apartado f) del Anexo de la LGUM, se entiende por autorización o licencia “Cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio”.

<sup>12</sup> El artículo 17.1 *in fine* recoge: “Las inscripciones en registros con carácter habilitante que no sean realizadas de oficio por las autoridades competentes tendrán a todos los efectos el carácter de autorización”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/98	



En coherencia con la normativa estatal, el artículo 30 del Decreto-Ley 3/2024, de 6 de febrero<sup>13</sup> ha incorporado al ordenamiento autonómico esta previsión y fija los criterios bajo los cuales la Junta de Andalucía puede exigir autorizaciones, licencias y registros para el acceso y ejercicio de actividades económicas en su territorio.

Este precepto impone que la autorización o licencia previa solo se usará como técnica de intervención administrativa excepcionalmente, cuando concurren circunstancias, suficientemente motivadas y ponderadas en la misma con base en los principios de necesidad y proporcionalidad.

Por lo que respecta a los límites al acceso o ejercicio de una actividad económica, o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad, con arreglo al artículo 5 de la LGUM<sup>14</sup>, habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general (en adelante, RIIG), de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre<sup>15</sup>, debiendo existir

<sup>13</sup> El artículo 30 dedicado a las autorizaciones, licencias y registros dispone que:

*“1.La Administración de la Junta de Andalucía tan solo utilizará la autorización o licencia previa como técnica de intervención administrativa para el acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional cuando, de acuerdo con lo previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, concurren algunas de las siguientes circunstancias, suficientemente motivadas y ponderadas en la misma con base en los principios de necesidad y proporcionalidad:*

*a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medioambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

*b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando estas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

*c) Cuando, por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.*

*d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.*

*2. Los trámites a realizar en los registros administrativos de los órganos de la Junta de Andalucía, se realizarán de oficio cuando se disponga de información de las personas interesadas, sin perjuicio del carácter público de todos los registros y de la necesaria disponibilidad de su información en formato reutilizable, todo ello de conformidad con los desarrollos tecnológicos existentes”.*

<sup>14</sup> “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas 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.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

*3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.*

<sup>15</sup> “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		25/04/2025	
FIRMADO POR			
VERIFICACIÓN			



un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia. Además, tales medidas habrán de ser proporcionadas, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Ello conlleva un examen de las distintas alternativas regulatorias.

En este sentido, es preciso recordar que los requisitos o límites concretos, además de necesarios y proporcionados, también deberán guardar relación o coherencia con las razones que justifican la exigencia de la misma, tal y como resulta de la literalidad del artículo 5.2 de la LGUM.

No basta invocar la existencia de una RIIG, sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida. Y, además, constatar que no existen otras medidas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad individual y de empresa<sup>16</sup>.

Dicho análisis debe figurar en el expediente de tramitación de la norma; razonándose si las restricciones escogidas permiten alcanzar los objetivos de forma adecuada y eficaz, valorando las ventajas e inconvenientes en comparación con otras posibles alternativas, debiendo justificarse que otro tipo de medidas alternativas menos restrictivas no eran posibles o no resultaban suficientes *per se* o idóneas para atender adecuadamente a la protección de las posibles razones imperiosas de interés general invocadas.

Asimismo, debe asegurarse que el proyecto normativo no imponga requisitos prohibidos por el artículo 18 de la LGUM —por su carácter limitativo del libre establecimiento y la libertad de circulación— sobre el acceso a una actividad económica o su ejercicio, la adjudicación de contratos públicos, la obtención de ventajas económicas, entre otras.

Por otra parte, debe garantizarse que las determinaciones o condicionantes establecidos en este proyecto normativo se ajustan también al principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM<sup>17</sup>.

Para la plena eficacia de los objetivos y principios de la LGUM, es clave la cooperación entre las Administraciones públicas<sup>18</sup>.



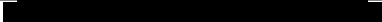
---

las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

<sup>16</sup> Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración pública demostrar que se verifican estos principios y aportar todos los datos precisos que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de las medidas que sean restrictivas de las libertades de establecimiento y prestación de servicios. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 11 de diciembre de 2014, en el asunto C-576/13, Comisión contra España, apartado 48; la Sentencia de 14 de junio de 2017, en el asunto C 685/15, *Online Games Handels GmbH*, apartado 50; y la Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08), apartado 83.

<sup>17</sup> “Artículo 7. Principio de simplificación de cargas.

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/98	



La evaluación del cumplimiento de estos principios no debe realizarse únicamente respecto de la intervención regulatoria proyectada en su conjunto. Tal evaluación requiere de un análisis individualizado respecto de todas y cada una de las medidas regulatorias previstas en la iniciativa normativa propuesta y que incidan sobre el acceso o ejercicio de las actividades económica, en la libre competencia o en la unidad de mercado<sup>19</sup>.

En tal sentido, han de determinarse desde las primeras fases del proceso de elaboración normativa cuáles son los objetivos perseguidos por aquellas medidas susceptibles de implicar restricciones a la competencia, con vistas a que el diseño normativo sea lógico y adecuado, y mejorar así su eficacia para el logro de los fines previstos.

Es fundamental identificar adecuadamente los potenciales efectos nocivos de la norma sobre la competencia para aplicar de forma correcta los principios de buena regulación económica.

Nótese que en la parte expositiva del APL analizado se hace una alusión a los principios de buena regulación —en concreto, a los de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia— establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en el artículo 7 bis.1.a).3º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Un aspecto que también se aborda en la MAIN, en el apartado 2.3, referido a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129.1 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, dentro del epígrafe de la “[o]portunidad de la propuesta de norma”.

Dado que en la MAIN se contiene una referencia explícita a “las demandas del Sistema Andaluz del Conocimiento, en particular, y de la sociedad andaluza, en general”, es importante recordar, tal como señala la autoridad nacional de competencia<sup>20</sup>, el proceso de consulta y diálogo no debe confundirse

---

<sup>18</sup> La LGUM prevé unos mecanismos de protección de los operadores económicos en los artículos 26, 27 y 28, a través de los cuales los operadores podrán reclamar o informar a la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) o ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones o disposiciones de una Administración contrarias a los principios de la LGUM. La SECUM, dependiente de la Subdirección General de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, se encarga, entre otras funciones, de tramitar los procedimientos de reclamación e información de los operadores económicos, consumidores, usuarios o de las organizaciones que los representan, interpuestos en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM.

<sup>19</sup> A título de ejemplo, pudiera suceder que la aprobación de una determinada actuación regulatoria estuviera justificada, con carácter general, en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y al mismo tiempo no ser adecuada si algunas de las exigencias u obligaciones que contemplara no resultasen estrictamente necesarias o fueran desproporcionadas.

<sup>20</sup> Cabe hacer alusión a las *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva* (G-2021-01), de la CNMC, de 15 de octubre de 2021. Este documento contempla unos decálogos en tres de las áreas donde la intervención pública puede tener un mayor impacto en la competencia: la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública, por lo que se hará referencia al mismo en múltiples ocasiones a lo largo de este Informe.

En lo que respecta a la regulación, se destaca la importancia de que sea transparente y accesible, dado que de esta forma se favorece la predictibilidad y la seguridad jurídica, facilitando una mejor comprensión y cumplimiento de las normas por parte

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/98	



con la práctica de pactar y consensuar con representantes del sector. Esta tendencia a negociar colectivamente el marco normativo también presenta riesgos, ya que puede facilitar la captura del regulador, relajar las condiciones de competencia y propiciar la coordinación de comportamientos.

## 5.2. Observaciones generales

### 5.2.1. Aspectos positivos

El APL para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para Andalucía (en adelante, ACTIVA) representa una iniciativa que profundiza en la articulación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del sistema regional de I+D+i.

Se ha de reconocer la proactividad de la administración autonómica al promover una propuesta regulatoria que alinea sus objetivos con las estrategias europeas y estatales en materia de ciencia e innovación, subrayando la relevancia de la generación de conocimiento, la transferencia tecnológica y la innovación como motores fundamentales del desarrollo socioeconómico de la región.

Uno de los ejes vertebradores del APL es el reconocimiento del papel estratégico de los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, para quienes se propone una actualización normativa orientada a reforzar su consolidación, estabilidad y sostenibilidad a largo plazo dentro del ecosistema regional de investigación e innovación.

Se valora especialmente la voluntad de estructurar la política científica mediante instrumentos de ordenación (artículo 11) y mecanismos de gobernanza (artículo 14), lo que refuerza la planificación coordinada y permite una gestión más eficiente del ecosistema de ciencia, tecnología e innovación.

Otro elemento destacable es el impulso a la valorización, protección y transferencia del conocimiento, superando el modelo lineal tradicional y promoviendo una dinámica de intercambio bidireccional entre el ámbito académico y el productivo. Esta orientación favorece una mayor conexión con las necesidades del entorno socioeconómico andaluz y contribuye a una mejor explotación del conocimiento generado.

El APL también introduce medidas concretas para fomentar la excelencia científica y reforzar la carrera investigadora, incluyendo mecanismos de evaluación por desempeño, programas de atracción y retorno del talento, y procedimientos para facilitar la movilidad del personal investigador. Asimismo, se fomenta

---

de todos los agentes económicos. Para lograrlo, recomienda que la realización de los trámites de audiencia e información y consultas públicas a los afectados por la regulación, indicándose:

*“Estos procesos de consulta pública son valorados positivamente por los organismos internacionales (OCDE, 2006) por distintos motivos. En primer lugar, aseguran mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas (CNC, 2008, págs. 33-34). En segundo lugar, pueden contribuir a hacer la regulación más predecible al incrementar la información (particularmente a los afectados por la intervención normativa) previamente a la adopción de una solución definitiva. Finalmente, permiten enriquecer una medida antes de su aprobación final, absorbiendo las opiniones de expertos e interesados y pudiendo considerar cambios o alternativas”.*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/98	



la colaboración público-privada como vía para incrementar la inversión en I+D+i, potenciando la sostenibilidad financiera del sistema.

En conjunto, estos elementos configuran un marco normativo ambicioso que puede contribuir a la mejora de la competitividad científica y tecnológica de Andalucía.

### 5.2.2. Importancia de la evaluación *ex ante* y *ex post* de las medidas incluidas en el proyecto normativo

La importancia de realizar una evaluación rigurosa de impacto *ex ante* ha sido destacada por los organismos internacionales de referencia en el área de la buena regulación (OCDE) y en el ámbito de la UE.


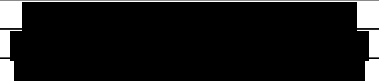
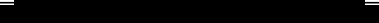
La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (en adelante, CNMC) en sus Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (G-2021-01), de 15 de octubre de 2021, contempla unos decálogos en tres de las áreas donde la intervención pública puede tener un mayor impacto en la competencia. Concretamente serían la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública<sup>21</sup>.

Una de las recomendaciones incluidas en estos decálogos es, precisamente, la necesidad de evaluar correctamente el impacto de una normativa antes de su adopción. A tal efecto, la MAIN constituye una herramienta clave para propiciar una reflexión adecuada sobre la calidad y la eficiencia de las normas e identificar con precisión los potenciales efectos nocivos de la norma sobre la competencia. Para llevar a cabo esta evaluación, es fundamental aplicar de manera adecuada los principios de buena regulación.

Antes de adoptar una iniciativa regulatoria, deberán evaluarse de forma sistemática los efectos de la regulación. En especial, cualquier limitación al acceso o al desarrollo de las actividades económicas deberá venir precedida de una ponderación entre los intereses generales que se pretenden salvaguardar con tal restricción y aquellos otros intereses asociados a un funcionamiento competitivo de los mercados, debiendo ser analizadas desde los parámetros de la regulación económica eficiente.

<sup>21</sup> En particular, cabe recordar algunas de las recomendaciones recogidas en dicho documento son:

- Promover una regulación pro-competitiva de los mercados.
- Aplicar los principios de necesidad y proporcionalidad.
- Evaluar el impacto de una normativa antes de adoptarla.
- Analizar el impacto de las regulaciones ya adoptadas.
- Promover una regulación comprensible, accesible, transparente y consistente.
- Mantener la neutralidad competitiva.
- Evitar el proteccionismo frente a la competencia externa.
- Fomentar regulaciones pro-competitivas que promuevan la transición ecológica y digital.
- Contar con el apoyo y asesoramiento de las autoridades de competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/98	



No es descartable que, aun persiguiendo un objetivo lícito, se adopten algunas medidas generen efectos no deseados o imprevistos, o que no hayan sido suficientemente analizadas por el regulador. Esto podría dificultar el logro de los objetivos de interés público perseguidos, tal como sería socialmente deseable.

En el apartado de observaciones particulares del presente Informe, se expondrán las consideraciones de este CCA sobre las medidas regulatorias propuestas, evidenciando su impacto en la competencia y en la unidad de mercado de las restricciones identificadas. Este análisis revelará algunos aspectos diferenciales con respecto a la autoevaluación efectuada por la Consejería proponente en la MAIN y en su contestación al requerimiento de información complementaria.

Con respecto a la evaluación *ex post*, es destacable que se hayan previsto mecanismos de evaluación *ex post* de la norma. En concreto, se ha dispuesto la creación de una comisión de seguimiento para analizar la aplicación de la norma, sus repercusiones jurídicas y económicas, así como su impacto general. Esta comisión se constituirá en un plazo máximo de un año tras la aprobación de la Ley y podrá solicitar la colaboración de órganos administrativos de la Junta de Andalucía con competencias en la materia. Además, deberá presentar un informe razonado cada dos años para evaluar los resultados de la norma<sup>22</sup>.

No cabe perder de vista que la evaluación *ex post* constituye una herramienta fundamental al servicio de la buena regulación económica. Por ello, una de las recomendaciones para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados —del ya citado documento G-2021-01 de la CNMC— es la de “analizar el impacto de las regulaciones ya adoptadas”.

El diseño de las políticas públicas debe evitar que algunas actuaciones acaben generando efectos indeseados significativos que dificulten el funcionamiento de este mercado en el medio y largo plazo. Es clave evaluar los efectos de las políticas desplegadas.

La CNMC señala que organismos internacionales líderes en mejora regulatoria, como la OCDE, recomiendan que los poderes públicos realicen evaluaciones sistemáticas *ex post* de las regulaciones relevantes para valorar si cumplen sus objetivos y para comprobar si las regulaciones siguen siendo eficientes, efectivas, consistentes y si están actualizadas. Estas evaluaciones deben basarse en análisis coste-beneficio y combinando enfoques cualitativos y cuantitativos que permitan determinar rigurosamente el impacto económico, social, medioambiental y sobre cualquier otro ámbito relevante en donde una normativa tenga efectos.

El Consejo de Estado también insiste en la importancia de efectuar este seguimiento para verificar si las normas cumplen con sus objetivos y si sus efectos son los esperados. En varios dictámenes, ha instado a los reguladores a analizar con más rigor la necesidad de implementar una evaluación *ex post* de las normas (vid, entre otros, el Dictamen 468/2020, de 29 de octubre).

<sup>22</sup> Véase la Disposición adicional sexta del anteproyecto de ley.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/98	



Siguiendo la recomendación de la CNMC, este CCA considera necesario que se articule una evaluación *ex post* detallada de esta norma que posibilite monitorizar los efectos de las medidas sobre el ecosistema andaluz de I+D+i y el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la norma. Para ello, habrían de incluirse indicadores relevantes y pertinentes, que midan resultados directos de las actuaciones (*vgr.* indicadores de producción científica competitiva, captación de fondos para la investigación, posicionamiento en los rankings internacionales de referencia como los de Shanghái, inversiones o participación, entre otros) e impactos estructurales o sociales asociados (*vgr.* percepción pública, presencias en los medios y redes sociales, patentes, contratos de transferencia tecnológica, cambios en la competitividad o en la cultura científica, entre otros muchos). Su aplicación sistemática servirá como base para la mejora continua de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Andalucía, al evidenciar logros, identificar áreas de mejora y vincular las acciones emprendidas con sus impactos en la sociedad y el sistema científico-tecnológico andaluz.

### 5.2.3. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos

La ausencia de un marco regulatorio claro afecta a las decisiones de los operadores en el mercado. Desde la óptica de la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica, es importante que los poderes públicos promuevan una regulación comprensible, accesible, transparente y consistente, en línea con el citado documento G-2021-01, de la CNMC.

Uno de los aspectos que pueden restar claridad al marco regulatorio con relación al APL que nos ocupa, es la existencia de numerosos preceptos que remiten a un posterior desarrollo reglamentario, circunstancia que también resta transparencia a la norma y que será analizada en un apartado específico de este informe.

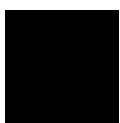
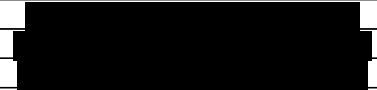
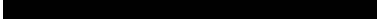
Es fundamental que la intervención normativa mantenga coherencia con el conjunto del ordenamiento jurídico. Esto garantizará un marco normativo estable, predecible, integrado y claro, que facilite su comprensión y aplicación, permitiendo así una toma de decisiones informada por parte de sus destinatarios.

En este sentido, aunque la norma analizada contiene numerosas referencias expresas a la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, se han detectado algunos aspectos regulatorios que no estarían completamente alineados con la citada norma estatal, lo que puede ser fuente de incertidumbre para operadores económicos.

En conexión con ello, también se aprecia una discordancia entre la terminología empleada en el proyecto normativo y la contemplada en la Ley Orgánica del Sistema de Universidades<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Sobre dicho particular, a título de ejemplo, se ha observado que un precepto alude a los estatutos de las universidades, se recomienda precisar “estatutos o normas de funcionamiento”, ya que el artículo 3 de la norma estatal emplea el término

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 18/98	



Resulta esencial, asimismo, evitar la introducción de complejidades innecesarias, asimetrías regulatorias o posibles solapamientos normativos, con el objetivo de preservar la unidad de mercado en el ámbito nacional.

Ello, en consonancia con las recomendaciones efectuadas a España, tanto desde la OCDE<sup>24</sup> como desde la Comisión Europea<sup>25</sup> sobre la necesidad de reducir las disparidades regulatorias y de avanzar en la aplicación de la LGUM. Y en línea también con el denominado Informe de Enrico Letta<sup>26</sup> y con el Informe Draghi sobre “El futuro de la competitividad europea”<sup>27</sup>, de septiembre 2024.

A este respecto, ha de saberse que en el marco de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios<sup>28</sup> se está trabajando para fomentar la buena regulación en los sectores económicos afectados por obstáculos a las actividades económicas. El objetivo último es avanzar hacia la creación de un mercado único e integrado en toda la geografía española.

Además, la falta de coherencia puede afectar la eficacia de las políticas públicas. Por ello, se recomienda sopesar la inclusión de instrumentos normativos y gobernanza que fomenten la colaboración y coordinación entre administraciones públicas. Esto ayudaría a mejorar la eficiencia en la ejecución de las políticas de I+D+i de la Administración General del Estado (en adelante, AGE), las Comunidades Autónomas y la Unión Europea, mediante la generación de sinergias y evitando ineficiencias y redundancias.

Por último, se advierte la acumulación de siglas en buena parte del articulado de la norma, a veces incluso dentro de un mismo párrafo<sup>29</sup>, con la intención de acortar la dimensión del texto normativo. Si bien, ha de tenerse en cuenta que ello puede restar claridad a los contenidos regulatorios.

#### 5.2.4. Medidas de fomento a la investigación, tecnología, desarrollo e innovación

Constituye un eje central de la norma el fomento de la investigación, la tecnología, el desarrollo y la innovación en Andalucía (artículo 1.1.a)).

---

estatutos en el caso de las universidades públicas y normas de organización y funcionamiento, en el caso de las universidades privadas.

<sup>24</sup> En las recomendaciones específicas que la OCDE dirige a España en su informe de carácter anual *Going for growth* y que reedita en 2023 aconseja seguir impulsando la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado, reducir las diferencias regulatorias entre regiones y las regulaciones que afectan a la iniciativa empresarial e incrementar la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

<sup>25</sup> El Programa Nacional de Reformas de 2023 señala los mismos retos, en cumplimiento de las Recomendaciones Específicas por País dirigidas a España por la Comisión Europea.

<sup>26</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

<sup>27</sup> [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059).

<sup>28</sup> [https://portal.mineco.gob.es/es-es/economia-y-empresa/unidad-mercado/mejora-regulacion/Paginas/03\\_conferencia\\_sectorial\\_para\\_la\\_mejora\\_regulatoria.aspx](https://portal.mineco.gob.es/es-es/economia-y-empresa/unidad-mercado/mejora-regulacion/Paginas/03_conferencia_sectorial_para_la_mejora_regulatoria.aspx).

<sup>29</sup> Se citan como ejemplo, los artículos 37.1, 40.1 o 41.2.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 19/98	



A tal efecto, entre otros fines de la futura ley, se prevé el fortalecimiento del SAC y de los agentes que lo componen o el garantizar las condiciones necesarias para favorecer la sostenibilidad y la estabilidad de la actividad investigadora y de innovación a largo plazo (artículo 3). Igualmente, entre los objetivos específicos enumerados en el artículo 4, figura el de garantizar la provisión de recursos económicos a largo plazo para la I+D+i, y coordinar su asignación y uso; o el de planificar y aprobar un modelo de financiación e inversión público-privada en investigación, desarrollo e innovación al que converger progresivamente.

Asimismo, tanto en el artículo 10, sobre “subvenciones y ayudas”, como a lo largo del articulado se contempla, en diversos artículos la posibilidad de otorgar ayudas públicas para los agentes de este Sistema, frente a otros instrumentos de política pública, para hacer frente a los fallos de mercado y a los retos de interés público a los que pretende dar respuesta la norma.

Cabe citar, a título de ejemplo, las referencias a estos mecanismos de política de fomento en los artículos 7 (dedicado a la transversalidad de género); 37.4 (apoyo por las Universidades que hayan obtenido la Certificación de Investigación de Excelencia a través de acuerdos específicos que puedan contemplar financiación propia de la Universidad); art 39.1 (apoyo a las Unidades de Excelencia en la Investigación y a las Unidades de Investigación Competitiva para su proyección corporativa, institucional y científica); 42.4 (Unidades de Excelencia en Investigación y Unidades de Investigación Competitiva); 66.5 (unidades de innovación conjunta); 63.3 (apoyo a la creación de empresas basadas en el conocimiento y la tecnología que sea altamente profesionalizado, estable y proactivo) y 77.1 (internacionalización en las universidades públicas de Andalucía).

Sobre dicho particular, cabe recordar que las ayudas públicas deben emplearse con cautela, sopesando siempre su necesidad, adecuación, proporcionalidad y mínima distorsión.

La CNMC ha subrayado en distintas ocasiones la importancia de realizar evaluaciones *ex ante* y *post de* la intervención mediante ayudas públicas para garantizar que las mismas sean necesarias, proporcionadas y no generen distorsiones injustificadas en los mercados. Lo vemos, en particular, en su "Documento Metodológico para la Evaluación de Ayudas Públicas".

### 5.3. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto

Este epígrafe recoge las consideraciones específicas sobre contenidos del proyecto normativo que pueden incidir sobre la competencia efectiva y que, en ciertos casos, son susceptibles de mejora para la consecución de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia.

Como se ha indicado anteriormente, uno de los objetivos del presente Informe del CCA es, aplicando los parámetros internacionales de buena regulación y promoción de la competencia, ofrecer a la autoridad competente la visión de competencia para que en la toma sus decisiones, el regulador pueda considerar las implicaciones que las opciones normativas tienen en el mercado; si las restricciones planteadas son necesarias para paliar la existencia de un fallo de mercado o proteger una rRIIG; si el objetivo puede alcanzarse con medidas menos restrictivas, o si se genera algún tipo de discriminación.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 20/98	



Y, en definitiva, que valore la posibilidad de eliminar aquellas medidas que puedan resultar innecesarias, desproporcionadas, no adecuadas para poder alcanzar los fines perseguidos o que incluso puedan considerarse prohibidas, en aplicación de los principios recogidos en la LGUM, especialmente, los de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones (artículos 5 y 17), no discriminación (artículos 3 y 18), y simplificación de cargas (artículo 7), o que supongan una distorsión de la neutralidad competitiva.

### 5.3.1. Principios generales (artículo 2)

Para que una iniciativa regulatoria con incidencia sobre el acceso y ejercicio de actividades económicas, —como la que es objeto del presente Informe—, pueda ser eficiente y procompetitiva se requiere que la misma se fundamente en los principios de buena regulación, que se concretan en que las normas sean necesarias y proporcionadas para alcanzar los intereses públicos perseguidos, evitando la introducción de barreras injustificadas a la competencia. Este principio busca preservar el ejercicio de las libertades básicas de establecimiento y circulación, así como el de competencia en los mercados, correlato directo de la libertad de empresa reconocida constitucionalmente (artículo 38) y de las normas derivadas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE).

En tal sentido, este CCA recomienda que se visualice en el APL y en la MAIN una mayor interrelación entre los principios enunciados en el artículo 2 y los principios generales de regulación económica eficiente y de fomento de la libre competencia, teniendo en cuenta que los primeros han de adecuarse a los segundos, para asegurar su alineamiento con el interés general protegido<sup>30</sup>.

Además, otro principio relevante que ha de considerarse es el de neutralidad competitiva<sup>31</sup>, que supone que la regulación y la intervención pública no beneficien injustificadamente a ningún operador por causas subjetivas. A este respecto, ha de recordarse que el Reino de España se adhirió a la Recomendación del Consejo de la OCDE de 2021, sobre neutralidad competitiva, comprometiéndose a garantizar la neutralidad competitiva en la mayor medida posible y a menos que los objetivos de política pública obligatorios requieran otra cosa.

Sobre la base de lo expuesto, se sugiere sopesar la inclusión de una referencia expresa, en la enumeración de los principios instrumentales básicos de la futura Ley (artículo 2 del APL), a los

<sup>30</sup> De este modo, y con el objetivo de que el proyecto normativo analizado presente un enfoque más integral, y, sin perder su especificidad técnica, las actuaciones administrativas e intervenciones públicas que puedan emprenderse al amparo de la presente norma y que sean potencialmente restrictivas de la actividad económica, habrán de evaluarse y adaptarse a los parámetros garantistas de eficiencia y equidad, que ofrecen la libertad de elección y la libertad de empresa —es decir, la libre competencia—, y los principios de regulación económica eficiente de obligatorio cumplimiento.

<sup>31</sup> En tal sentido, tal y como señala la OCDE, en la Recomendación sobre neutralidad competitiva de 2021, ha de garantizarse que unas mismas reglas del juego para todos los agentes de mercado. En particular, el mantenimiento de dicho principio se defiende también por la CNMC, singularmente, en el citado Informe IPN/CNMC/001/23 y, con un alcance más general, en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01, Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (2021).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	[Redacted]	25/04/2025	
VERIFICACIÓN	[Redacted]	PÁG. 21/98	



principios de buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva<sup>32</sup> y de eficiencia en la asignación de los recursos públicos<sup>33</sup> (este último, de especial aplicación en el caso de la política de fomento), junto al de neutralidad competitiva.

### 5.3.2. Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento (artículos 5 y 6.4)

El proyecto normativo analizado define en su artículo 5 el Sistema Andaluz del Conocimiento como el conjunto de recursos y estructuras públicas y privadas, que interactúan para promover la generación, desarrollo y aprovechamiento compartido del conocimiento.

A su vez, en el artículo 6.4 se enumeran los agentes que integran el SAC<sup>34</sup>. La norma establece múltiples categorías de agentes, tanto públicos como privados, que contribuyen a la generación, transmisión, transformación y aprovechamiento del conocimiento.



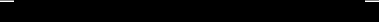
Con carácter previo, conviene recordar que según la constante doctrina de las autoridades de competencia y los pronunciamientos de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC) se extiende a todos aquellos agentes económicos, cualquiera que sea su forma jurídica, si intermedian o inciden en la intermediación en el mercado, esto es, en el supuesto de que la administración pública actúe como operador económico<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> En especial, en el ordenamiento jurídico nacional se encuentran recogidos en el artículo 4 Ley 40/2015, de 1 de octubre, el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y el artículo 5 de la LGUM.

<sup>33</sup> Artículo 31.2 de la Constitución española.

<sup>34</sup> Según el artículo 6.4, forman parte del SAC: a) Universidades Andaluzas. b) Organismos Públicos de Investigación. c) Centros, Institutos, Fundaciones o Consorcios de Investigación y/o Innovación. d) Centros Tecnológicos e) Unidades de I+D+i empresarial. f) Unidades de excelencia en Investigación y Unidades de Investigación competitiva. g) Grupos de Investigación de las universidades andaluzas y de los Organismos Públicos de Investigación. h) Centros Universitarios de Investigación e Institutos Universitarios de Investigación. i) El Instituto Andaluz de Investigación Avanzada. j) Parques Científico-Tecnológicos. k) Centros de Innovación Digital. l) Clústeres de Innovación. m) Oficinas de Transferencia de Conocimiento. n) Campus de Excelencia Internacional y Agregaciones Estratégicas de Andalucía que procedan del resultado de la participación de las Universidades Públicas Andaluzas en el programa Campus de Excelencia Internacional. o) Las Fundaciones Universidad-Empresa, Fundaciones de Investigación o entidades sin ánimo de lucro orientadas a la transferencia de tecnología y conocimiento y a la gestión de la I+D+I, así como a la gestión de programas de investigación nacionales e internacionales, creadas o participadas mayoritariamente por las Universidades Andaluzas u Organismos Públicos de Investigación. p) Las estructuras orientadas a la creación, incubación, aceleración y consolidación de empresas basadas en el conocimiento o de base tecnológica. q) Las Academias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que conforman el Instituto de Academias de Andalucía, de conformidad con la normativa vigente en la materia. r) Las Sociedades Científicas. s) El Consorcio de Bibliotecas Universitaria de Andalucía (CUBA). t) Los museos y conjuntos culturales de Andalucía. u) Aquellas otras entidades, instituciones o estructuras, públicas o privadas, que desarrollen actividades referidas a la generación, aprovechamiento compartido y divulgación del conocimiento.

<sup>35</sup> En Derecho de la Competencia rige un concepto amplio y elástico de empresa. Así, en la Disposición Adicional 4ª de la LDC se recoge la siguiente noción de empresa: “A efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por empresa cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación”. De modo que, en principio, la Administración y las empresas públicas están plenamente sometidas a la LDC y, en general, a la legislación que garantiza la libre competencia en los diversos ámbitos.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR			25/04/2025
VERIFICACIÓN			PÁG. 22/98



Cuando realizan una actividad económica, es decir, ofrecen bienes o servicios en un determinado mercado, sus actuaciones podrían ser analizadas al objeto de determinar si vulneran las prohibiciones establecidas en los artículos 1, 2 y 3 de la citada LDC, sin que su estatuto jurídico público las exonere de sometimiento a las mismas<sup>36</sup>.

Por otra parte, cuando los entes públicos no actúan como operador económico, sino en el ejercicio de una potestad administrativa atribuida por Ley, las prohibiciones de la LDC no les resultarían de aplicación. En esta línea se han pronunciado igualmente el Tribunal Supremo, la autoridad nacional y las autonómicas de competencia y, en particular, este Consejo de la Competencia de Andalucía<sup>37</sup>.

En relación con el principio de salvaguarda de la libre competencia y el reconocimiento constitucional de la libertad de empresa, los poderes públicos deben asegurar que sus disposiciones o actuaciones no introducen distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo de los mercados en perjuicio de los consumidores. En tal sentido, tanto la CNMC como el resto de las autoridades autonómicas de competencia están facultados para impugnar judicialmente los actos y disposiciones administrativas obstaculizadoras de la competencia, de acuerdo con lo previsto en la legislación de defensa de la competencia.

### 5.3.2.1. Campus de Excelencia Internacional y Agregaciones Estratégicas de Andalucía [artículo 6.4.n)]

Entre los distintos actores del SAC, el artículo 6.4 menciona en la letra n) de forma específica a los Campus de Excelencia Internacional y Agregaciones Estratégicas de Andalucía que procedan del resultado de la participación de las Universidades Públicas Andaluzas en el programa Campus de Excelencia Internacional.

El Programa Campus de Excelencia Internacional (en adelante, CEI), impulsado por el Gobierno de España en 2009, fue concebido como una iniciativa para mejorar la calidad del sistema universitario a través de la agregación de instituciones, la especialización, la diferenciación estratégica y la internacionalización. Aunque el programa estaba formalmente abierto tanto a universidades públicas como privadas, en la práctica, la participación de estas últimas ha sido residual y limitada<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> En tal sentido, el sometimiento a la normativa de competencia puede inferirse de la propia regulación de la LDC, al exonerar el artículo 4.1 únicamente aquellas “conductas que resulten de la aplicación de una ley”, y al disponerse en el apartado 2 de ese mismo precepto que “las prohibiciones del presente capítulo [Capítulo I] se aplicarán a las situaciones de restricción de competencia que se deriven del ejercicio de otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas sin dicho amparo legal”.

<sup>37</sup> Véanse, entre otras, las Resoluciones S/04/2011, de 18 de mayo de 2011, AYUNTAMIENTO DE ALMERÍA, S/04/2015, de 21 de abril de 2015, AYUNTAMIENTO DE TORREDONJIMENO, S/16/2016, de 15 de diciembre de 2016, AYUNTAMIENTO DE NÍJAR, S/07/2018, de 23 de julio de 2018, AYUNTAMIENTO DE BAZA, S/01/2022, de 11 de febrero de 2022, AYUNTAMIENTO DE EL PUERTO DE SANTA MARÍA – NATURGY IBERIA, S.A., y S/02/2024, de 14 de marzo de 2024, AYUNTAMIENTO DE HUELVA.

<sup>38</sup> En concreto, las universidades privadas han tenido un rol secundario, sin acceder directamente a financiación directa del Ministerio de Educación ni a liderar iniciativas. Su participando en algún supuesto como entidades agregadas (dentro de

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 23/98	



Desde el punto de vista de la competencia, el hecho de que el texto normativo excluya a las universidades privadas de estos programas genera una desigualdad en el acceso a financiación para actividades clave para mejorar la investigación, la transferencia de conocimiento y la internacionalización. Esta circunstancia puede implicar un trato discriminatorio entre operadores, al quedar limitada la capacidad de estas universidades para competir en igualdad de condiciones por fondos destinados a la excelencia y la innovación, propiciando la creación de desventajas competitivas.

Una parte clave del programa CEI es la creación de redes de colaboración entre universidades y centros de investigación. Si las universidades privadas no pueden acceder a financiación, su capacidad de integrarse en estos ecosistemas puede verse reducida.

Por lo tanto, se aconseja al órgano proponente que sopesese esa posible consecuencia, teniendo en cuenta que la I+D+i es un motor para impulsar el desarrollo económico y social de una región, al mejorar la competitividad de sus empresas, atraer inversión, generar empleo de calidad y fomentar el conocimiento.

Además de recomendar la revisión del artículo 6.3.n) desde una perspectiva que promueva la competencia y para su adecuado encaje con el principio de neutralidad competitiva, por este Consejo se recomienda valorar si también puede resultar oportuno implementar otras medidas con carácter complementario, como por ejemplo, modificar la normativa autonómica de los campus de excelencia internacional, para permitir que universidades privadas accedan a la financiación de proyectos en igualdad de condiciones; fomentar iniciativas de colaboración entre universidades públicas y privadas dentro de los CEI, con posibilidad de acceso compartido a ayudas; o bien contemplar medidas de fomento específicas para instituciones privadas que acrediten un impacto positivo en la investigación y la transferencia de conocimiento. Finalmente, y dado que estamos hablando de una iniciativa, los CIE, de finales de la primera década de este siglo, habría llegado el momento de evaluar los resultados y productividad de los campus existentes, ya que probablemente algunos no hayan tenido un recorrido que justifique su mantenimiento.



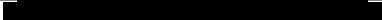
### 5.3.2.2. Falta de referencia expresa a las empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo e innovación

Las empresas no aparecen de manera explícita en el listado de agentes que forman parte del SAC. Su presencia es indirecta, a través de las Unidades de I+D+i empresarial y de las estructuras de incubación y aceleración de empresas de base tecnológica, contempladas en los apartados e) y p) del artículo 6.4.

---

consorcios impulsados por universidades públicas), como colaboradoras puntuales en algunos proyectos interuniversitarios; o indirectamente, a través de redes académicas.

La Administración andaluza también ha concedido incentivos en los últimos años para el desarrollo de proyectos de investigación a los seis Campus de Excelencia Internacional (CEI) existentes en Andalucía liderados y participados por las universidades públicas andaluzas. Ello, con cargo a los fondos FEDER.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 24/98	



Esto sugiere que las empresas solo pueden participar en el sistema a través de estructuras específicas de I+D+i o en colaboración con otros agentes, pero no como actores individuales.

Sin embargo, esta circunstancia podría generar una barrera artificial entre la investigación y el tejido productivo, dificultando la transferencia de conocimiento y tecnología. En otros sistemas de conocimiento comparados, como los de Alemania o Estados Unidos, las empresas juegan un rol muy activo en los ecosistemas de innovación<sup>39</sup>. Más aún hoy en día cuando algunos de los grandes avances de la humanidad, como la Inteligencia Artificial, se están desarrollando, e investigando, fundamentalmente dentro del ámbito empresarial.

Nótese, que en el artículo 3 del Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, aprobado por el Decreto 223/2023, de 12 de septiembre se reconoce a las “empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo e innovación” (artículo 3.1.a).6º) como “Agentes de Generación de Conocimiento”.

Sobre la base de lo expuesto, se recomienda sopesar la posible revisión del artículo 6.4 para permitir que las empresas puedan registrarse como Agentes del SAC, especialmente aquellas con una actividad investigadora reconocida y con impacto en la innovación regional.

### 5.3.3. Previsiones acerca de la suscripción de convenios de colaboración [artículos 8, 9.4, 23, 24.1.c), 28.3, 30.3, 31.2, 32.3, 45.2, 46.3, 47.4, 52.3, 58.1.b), 61.2.h), 70.4, 80.1.b)]

El texto del APL en tramitación contempla la posibilidad de suscribir Convenios en varios de sus preceptos. Según el Informe de la Secretaría General de Investigación e Innovación emitido en respuesta a la solicitud de información complementaria realizada por la ACREA, dicha facultad se ampara en lo dispuesto en la Ley 14/2011, de 1 de junio.

En concreto, el artículo 8 del proyecto normativo reconoce que los Agentes públicos del SAC pueden "suscribir convenios sujetos al derecho administrativo", conforme al artículo 34 de la mencionada ley estatal.

---

<sup>39</sup> A título ilustrativo, Alemania cuenta con un modelo de innovación basado en el concepto de la “triple hélice”, donde la interacción entre universidades, gobierno y empresas es fundamental para la producción de conocimiento y su aplicación en el mercado. Los Institutos Fraunhofer son un ejemplo emblemático de la vinculación entre el sector privado y la I+D+i. Por su parte, el ecosistema de innovación en Estados Unidos está altamente orientado al mercado, donde las empresas son los principales actores en la inversión en I+D. En esta línea, cabe destacar que EE.UU. más del 70% del gasto en I+D proviene del sector privado. Las universidades estadounidenses han diseñado modelos de colaboración mucho más integrados con el sector empresarial. En concreto, Stanford y el MIT han desarrollado ecosistemas de innovación donde las empresas participan directamente en los procesos de investigación y desarrollo de productos. Asimismo, los Parques Científicos en universidades permiten a las empresas instalarse dentro de los campus universitarios, favoreciendo la transferencia tecnológica. Las empresas cofinancian laboratorios y proyectos de investigación dentro de las universidades. Otro elemento distintivo del modelo estadounidense es el apoyo a *startups* y pequeñas empresas innovadoras.



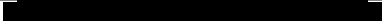
Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 25/98	



La Ley 14/2011, de 1 de junio establece un marco general para los convenios dentro del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, considerándolos una herramienta clave para fomentar la investigación, la innovación, la transferencia del conocimiento y la difusión y la cultura científica, tecnológica e innovadora.

El APL pretendería extender dicho modelo a nivel regional, con énfasis en la cooperación público-privada, la movilidad de investigadores y la integración de la investigación, especialmente en sectores estratégicos como la salud y la agroindustria. A tal efecto, se incluyen disposiciones específicas sobre el uso de los convenios con distintos propósitos, a saber:

- Colaboración entre agentes públicos y privados (artículo 9.4). Se alude a la financiación mixta público-privada mediante convenios, junto a otros instrumentos jurídicos y financieros que permitan invertir y sufragar el SAC.
- Movilidad y adscripción del personal investigador (artículos 23, 24.1.c) y 28.3). Los convenios funcionan como instrumentos jurídicos que permiten la movilidad del personal investigador dentro del ecosistema científico-administrativo andaluz, al regularse la adscripción temporal del personal investigador sin alterar su relación laboral, asegurando que se respeten los derechos y obligaciones tanto del investigador como de las entidades implicadas. Asimismo, se establecen criterios de reconocimiento en publicaciones científicas derivadas de la investigación realizada en el marco de la adscripción.
- Estructuras universitarias de investigación y transferencia. Los convenios cumplen una función clave en la organización y funcionamiento de la investigación universitaria en Andalucía. Sus principales funciones son:
  - Garantizar la evaluación de los grupos de investigación (artículo 30), mediante acuerdos con la Agencia con competencias en evaluación y calidad científica.
  - Permitir la creación y regulación de centros e institutos universitarios de investigación (artículos 31 y 32), promoviendo la cooperación entre universidades andaluzas y otras entidades públicas o privadas.
  - Fomentar la colaboración interinstitucional entre universidades andaluzas y entidades públicas o privadas.
  - Asegurar la integración dentro del marco normativo universitario, respetando los estatutos de las universidades.
- Investigación sanitaria en Andalucía (artículos 45.2, 46.3 y 47.4). Los convenios aparecen como el principal instrumento jurídico para regular la gestión, el funcionamiento y la financiación de las estructuras de investigación dentro del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA). Su finalidad varía en función del tipo de entidad a la que se refieren: Fundaciones de Gestión de la Investigación e Innovación, Institutos de Investigación Sanitaria Andaluces o Centros Temáticos del SAIPS, respectivamente.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 26/98	



- Fomento de la transferencia del conocimiento y la aplicación práctica de la investigación en sectores estratégicos como salud y agroindustria [artículos 52.3 y 58.1 b)]. Mediante convenios de colaboración del Instituto de Salud de Andalucía y del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria con terceros.
- Colaboración en la gestión de recursos y publicaciones científicas [artículo 61.2.h)]. Se contempla la suscripción de convenios con editoriales y plataformas para la publicación en acceso abierto de la producción científica. En el artículo 66.4 se regulan las actividades de unidades de innovación conjunta mediante convenios de colaboración.
- Patrimonio y derechos sobre resultados de Investigación (artículo 70.4). Dispone la regulación de la titularidad y protección de los resultados de I+D+i mediante convenios.
- Patrocinio y mecenazgo [artículo 80.1 b)]. Define los convenios y contratos como modalidades de patrocinio y mecenazgo en el ámbito de la investigación y la innovación.

A continuación, se analizará la utilización de esta figura desde la óptica de la promoción de la competencia y de la regulación económica eficiente, evidenciando los efectos de la regulación planteada en la libre competencia, y ofreciendo recomendaciones tanto desde una perspectiva general como en relación con algunos de los instrumentos de colaboración específicamente contemplados en el proyecto objeto del presente Informe.

### 5.3.3.1. Consideraciones generales sobre la utilización de los convenios

Este Consejo ha constatado que, habida cuenta del carácter dinámico y colaborativo de la ciencia, los convenios en el ámbito científico,—donde las competencias son compartidas entre distintas administraciones— han sido instrumentos fundamentales, debido a su gran flexibilidad, que han permitido la colaboración entre instituciones de investigación, el intercambio de científicos y grupos de trabajo, el desarrollo de proyectos conjuntos, el uso compartido de infraestructuras y bases de datos, así como la movilidad de investigadores. Ello, dado que facilitan la transferencia de conocimientos y la colaboración multidisciplinar.

En este contexto, y dado que es esencial que exista coordinación entre las políticas de I+D+i de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas de las políticas sectoriales de sendos ámbitos (estatal y autonómico) y de la Unión Europea, se echa en falta en el proyecto analizado la eventual inclusión de mecanismos de coordinación entre las administraciones públicas para mejorar la eficiencia en la gestión de los convenios y evitar redundancias normativas.

En otro orden de consideraciones, cabe significar que la autoridad nacional de competencia, en el documento G-2021-01 ya citado, recomienda “restringir la utilización de alternativas a la contratación pública, como convenios y encargos, a los casos en que sean más eficientes”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 27/98	



Si bien es cierto que los poderes públicos tienen reconocido un margen de libertad para decidir la mejor forma de gestionar y realizar sus funciones, tal libertad de elección no es ilimitada y debe ejercerse respetando lo dispuesto en el ordenamiento jurídico europeo e interno<sup>40</sup>.

Desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación eficiente, merece recordar que los convenios no deben utilizarse para eludir la normativa de contratación pública ni la competencia que esta implica.

A este respecto, la legislación estatal establece expresamente que “el objeto de estos convenios no podrá coincidir con el de ninguno de los contratos regulados en la legislación sobre contratos del sector público” (artículo 34.4 de la Ley 14/2011).

Nótese, además, que la legislación estatal establece límites de vigencia a los convenios, fijándola en cinco años con posibilidad de prórroga en ciertos casos, permitiendo ajustar su duración a la realidad de los proyectos de investigación científica, técnica y de innovación que motivan su suscripción.

Como ya se ha indicado por esta autoridad de competencia, entre otros, en el reciente Informe N 4/2025, relativo al APL de Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía, la utilización de los convenios supone que no se aplican normas de contratación pública inspiradas en los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad, no discriminación y salvaguarda de la libre competencia. Por tanto, se renuncia a la concurrencia competitiva (competencia por el mercado) y a eficiencias derivadas de la tensión competitiva entre operadores<sup>41</sup>.

No en vano, el recurso a los convenios conlleva la prestación de servicios y la satisfacción de intereses generales que se sustraen a procedimientos de concurrencia competitiva. Quedan fuera, por lo tanto, de

<sup>40</sup> Han de considerarse, así, las normas y exigencias derivadas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estas, como la igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia del mercado interior. Ello, en línea con la doctrina jurisprudencial existente sobre cooperación entre entidades del sector público, donde debe garantizarse que no acaba falseando la competencia con respecto a los operadores económicos privados.

<sup>41</sup> Se reproducen por su interés algunas consideraciones efectuadas por el Consejo de la CNMC sobre la figura de los convenios en su informe IPN 88/13, relativo al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, donde aboga por un uso restrictivo y excepcional por: “[e]n primer lugar, por la ausencia de tensiones competitivas de este instrumento, al no existir posibilidades de ofertas alternativas, junto a su insuficiente publicidad. En segundo lugar, debido a los problemas de información asimétrica existentes que favorecen al operador privado mejor situado o con mayor capacidad de capturar al decisor, en posible detrimento de los intereses de la entidad local y, aún en mayor medida, de los consumidores y usuarios. En tercer lugar, su excesiva discrecionalidad tampoco es favorecedora de la competencia. Adicionalmente, en numerosas ocasiones, los convenios incorporan contraprestaciones económicas o en especie, no directamente relacionadas con el objeto principal del convenio, las cuales pueden distorsionar la competencia en diversos sectores o mercados como, a modo de ejemplo, la construcción de instalaciones deportivas, la prestación de servicios deportivos, culturales, guarderías, oferta turística, atención a la tercera edad, etc. Por último, el coste anual de mantenimiento y reparación de las mencionadas contraprestaciones, cuando éstas se hayan concretado en instalaciones o inmuebles, detrae sistemáticamente recursos económicos de las entidades locales, distorsionando de forma adicional la competencia en diversos mercados, así como condicionando la prestación de distintos servicios locales.

No obstante lo indicado, cuando de forma excepcional se recurra al convenio, las administraciones locales deben ser especialmente cautelosas para que estos no generen exclusivas innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 28/98	



las reglas generales de la contratación pública, por lo que debe ponderarse cuidadosamente su afectación al mantenimiento de la neutralidad competitiva.

Por ello, antes de optar por la fórmula del convenio las Administraciones públicas deben evaluar las distintas alternativas y priorizar aquellos mecanismos que minimicen cargas a los ciudadanos y fomenten la libre competencia.

Así, se debe elegir el instrumento que tenga en cuenta adecuadamente las implicaciones para la competencia efectiva derivadas de su adopción, en aras de incorporar un modelo regulatorio alineado con los principios de transparencia, concurrencia, no discriminación y de salvaguarda de la libre competencia.

En consecuencia, el uso de los convenios de colaboración debe estar debidamente justificado, ser proporcionado y garantizar la libre competencia.

En tal sentido, el órgano proponente de la norma debe sopesar si para llevar a cabo el variado elenco de tareas enunciadas en los artículos 9.4, 23, 24.1.c), 28.3, 30.3, 31.2, 32.3, 45.2, 46.3, 47.4, 52.3, 58.1.b), 61.2.h), 70.4, 80.1.b), habría o no otras formas más adecuadas de intervenir, desde la óptica del interés general. Y, en particular, si los objetivos perseguidos pueden o no lograrse tras un procedimiento de concurrencia competitiva propio de un sistema de contratación pública. O analizar aquellos supuestos en los que, a pesar de utilizarse la vía del convenio, el objeto del mismo pueda ser realizado con una pluralidad de operadores.

Además, es fundamental evitar su formalización con una única entidad o con un número reducido de ellas, salvo que existan razones fundadas que lo justifiquen. Por lo tanto, se recomienda que el contenido de los convenios pueda beneficiar al mayor número posible de entidades firmantes.

Por los motivos expuestos, se aconseja, por una parte, establecer en el texto en tramitación mecanismos de coordinación entre las Administraciones públicas para mejorar la eficiencia en la gestión de los convenios y evitar redundancias normativas.

Y, por otra parte, este Consejo también recomienda efectuar una revisión procompetitiva de los preceptos indicados. En particular:

- Evaluar el impacto de los artículos 9.4, 23, 24.1.c), 30.3, 31.2, 32.3, 46.3, 47.4, 52.2, 58.1.b), 61.2.h), 70.4, 80.1.b)—, para no propiciar un recurso a los convenios cuando no sean necesarios o existan formas más adecuadas para intervenir desde la óptica del interés general y de la libre competencia.
- Reconsiderar la redacción del artículo 8, para incluir una mención expresa a los ámbitos en los que se pueden suscribir convenios— similar a la prevista en la legislación estatal—, diferenciándolos de los contratos del sector público, para evitar los riesgos y costes en términos de competencia y eficiencia que comporta para los intereses generales perseguidos por la norma, y garantizar que la regulación responda a una necesidad real del sistema andaluz de I+D+i.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 29/98	



- Incluir una referencia explícita para garantizar que la selección de socios colaboradores se realice de forma objetiva y competitiva, y pueda beneficiar al mayor número posible de entidades firmantes, para evitar restricciones a la libre competencia.

### 5.3.3.2. Consideraciones particulares sobre algunos de estos convenios (artículo 30.3)

En el artículo 30.3 se dispone la eventual suscripción de convenios por parte de las universidades, en el ejercicio de su autonomía, con la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía para llevar a cabo la evaluación de los grupos de investigación.

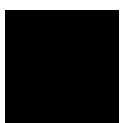
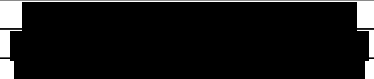
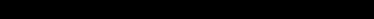
Desde la perspectiva de competencia, la autonomía universitaria permite a las universidades establecer convenios con entidades evaluadoras para mejorar la calidad y el impacto de la investigación. Sin embargo, este tipo de convenios pueden presentar problemas en términos de competencia si se estructuran de manera que favorezcan a un solo operador en detrimento de otras entidades que puedan ofrecer servicios similares.

La firma del convenio con una entidad en exclusiva constituye una barrera de acceso para otros operadores, tanto públicos como privados, que pueden realizar este tipo de actividades y generar una reserva de actividad que ha de quedar debidamente justificada en términos de necesidad y proporcionalidad. En este sentido, es recomendable maximizar la participación de entidades que puedan ofrecer servicios de evaluación, permitiendo la concurrencia de múltiples operadores mediante procesos abiertos, transparentes y objetivos. Esto evitará que se generen ventajas indebidas para unos determinados operadores y obstáculos para otras entidades que puedan igualmente desarrollar funciones relacionadas con la evaluación y gestión de la investigación.

Asimismo, los convenios deberían incluir cláusulas de adhesión simples y no discriminatorias, permitiendo la incorporación de nuevas entidades en el futuro. De esta forma, se fomentaría un entorno competitivo que contribuya a la mejora continua del sistema de evaluación y transferencia del conocimiento en las universidades.

Por lo tanto, aunque la firma de convenios con entidades públicas puede estar justificada en ciertos casos, es fundamental que estos convenios sean respetuosos con la libre competencia. Para ello, deben aplicarse criterios de transparencia y objetividad, fomentar la máxima concurrencia posible y evitar la creación de barreras injustificadas al acceso de nuevos operadores. Solo así se podrá garantizar que estos convenios contribuyan de manera efectiva al fortalecimiento del sistema de investigación universitario sin generar distorsiones en el mercado.

Asimismo, en otro apartado de este Informe se analizará el impacto en competencia de las referencias realizadas en los artículos 31 y 32 a las universidades andaluzas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 30/98	



### 5.3.4. Participación de las universidades privadas como Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento

En líneas generales, puede afirmarse que el APL analizado concede un escaso papel a las universidades privadas como Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento.

Ello, pese a que en Andalucía el sistema universitario ha experimentado una notable transformación en los últimos años, con la incorporación de cinco operadores privados que complementan la oferta educativa de las diez instituciones públicas. Su presencia refleja la creciente diversificación del sistema universitario andaluz, no solo centrado en prestar el servicio de la educación superior sino en la imprescindible labor de potenciar la investigación, desarrollo e innovación y de generar conocimiento al servicio de la región y de su riqueza.

Los siguientes elementos de análisis permiten apreciar esa débil presencia.

#### 5.3.4.1. A lo largo del articulado el foco principal lo constituyen las universidades públicas

Los operadores privados no figuran en gran parte de los contenidos regulatorios. El Título II del APL, por ejemplo, se enfoca en las universidades públicas de Andalucía y regula su régimen jurídico, misión en la investigación y la innovación, personal investigador y estructuras de investigación.

Entre las estructuras universitarias de investigación y transferencia contempladas en el Título, se regulan los institutos universitarios de investigación (artículo 32) y las oficinas de transferencia del conocimiento (en adelante, OTC) (artículo 33), pero el articulado parece aludir mayoritariamente a las universidades públicas, sin referencia explícita a las privadas.

Después de que el órgano proponente solicitara la emisión del informe preceptivo sobre el APL, la ACREA detectó, entre otras afectaciones a la competencia, que algunas previsiones del Título II sobre las universidades públicas de Andalucía podrían extender su alcance a las privadas, para evitar distorsiones relacionadas con el principio de neutralidad competitiva.

Tal observación fue trasladada al órgano proponente y se requirió información complementaria con fecha 27/12/2024. En la respuesta de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación, remitida a esta Agencia fecha 14/01/2025, se señala que, aunque inicialmente el Título se denominaba "de las Universidades Públicas de Andalucía", en la práctica incluye regulaciones aplicables a todas las universidades, salvo el capítulo II, que se refiere exclusivamente al personal de las universidades públicas, en línea con la Ley 14/2011 de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Para reflejar mejor este alcance, la Consejería comunicó a la ACREA su intención de modificar la denominación del Título II, concluyendo que el texto sometido a informe no generaba distorsiones en la competencia entre universidades públicas y privadas y que es coherente con la regulación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Este Consejo recomienda la necesidad de profundizar en esa revisión, que no se limitaría meramente a modificar la denominación del título II, sino a tratar de equiparar la regulación a las universidades

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 31/98	



públicas y privadas en los distintos contenidos, reflejándolo con claridad, por seguridad jurídica de todos los operadores destinatarios de la norma.

Por ejemplo, hay una falta de mención explícita a tales operadores en la clasificación de los Agentes del SAC (artículo 6), entre los que cita a las "universidades andaluzas", pero donde se despejaría cualquier duda sobre su alcance una referencia a "las universidades públicas y privadas de Andalucía". Esta omisión se hace aún más perceptible en la letra n) de este mismo artículo, donde se alude a los Campus de Excelencia Internacional y Agregaciones Estratégicas de Andalucía derivados de la participación de las "Universidades Públicas Andaluzas" en el programa Campus de Excelencia Internacional, cuyo análisis se ha abordado de manera específica en otro epígrafe de este informe.

Por otra parte, en el articulado se mencionan redes y estructuras de innovación, como los institutos de investigación, los clústeres y los parques tecnológicos, pero no queda claro si las universidades privadas pueden liderar o participar en estas iniciativas en igualdad de condiciones con las públicas.

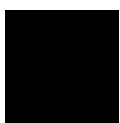
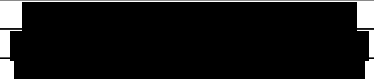
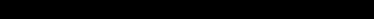
En aplicación del principio de neutralidad competitiva, el sector público y el privado deben competir en igualdad de condiciones cuando operan en un mismo mercado o sector económico. Este principio busca evitar distorsiones que otorguen ventajas injustificadas a unos agentes sobre otros, por condiciones subjetivas.

En este contexto, se considera necesaria la inclusión de referencias explícitas a las universidades privadas a lo largo del articulado de la norma, de cara a garantizar el mantenimiento de la neutralidad competitiva en el mercado. Ello, teniendo en cuenta que la transferencia de conocimiento pone a disposición de las empresas y la sociedad andaluza, en su conjunto, las herramientas que les permitan avanzar.

#### 5.3.4.2. Acceso limitado a recursos e infraestructuras avanzadas de investigación (artículos 50 y 52)

La norma proyectada establece que la Administración autonómica facilitará el acceso de personal investigador del sector público a infraestructuras científicas avanzadas, pero no se menciona un acceso similar para las universidades privadas (artículos 50 y 52).

En concreto, el artículo 50.4 determina que la Junta, en aquellos ámbitos de investigación necesarios para la comunidad científica andaluza, priorizará en "el uso de las infraestructuras ESFRI —(*European Strategy Forum on Research Infrastructures*) "a los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento del sector público de la Junta de Andalucía". Además, establece que la Junta apoyará su desarrollo "en el contexto de los convenios internacionales que le sean de aplicación" y facilitará "el acceso del personal investigador del Sistema Andaluz del Conocimiento" a las ESFRI ubicadas en Andalucía (ESFRI-Andalucía) y al resto de infraestructuras ESFRI en Europa.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR			25/04/2025
VERIFICACIÓN			PÁG. 32/98



El precepto termina disponiendo que, dentro del fortalecimiento de la excelencia científico-técnica, y atendiendo a la disponibilidad presupuestaria, se apoyarán las contribuciones instrumentales y científicas del personal del Sistema Andaluz del Conocimiento a las ESFRI en Europa.

Esta disposición podría entrar en contradicción con el principio de neutralidad competitiva, que garantiza que todas las empresas, independientemente de su naturaleza (públicas o privadas, nacionales o extranjeras, grandes o pequeñas), puedan competir en el mercado en igualdad de condiciones, sin recibir un trato diferenciado injustificado.

Este principio es clave en la política de competencia y en la regulación de las actividades económicas, asegurando que ningún agente se pueda beneficiar de ventajas indebidas por razones no objetivas.

Se recuerda en este punto, a modo de ejemplo, que programas y estrategias de la Unión Europea, como el Horizonte Europa 2021-2027 — instrumento fundamental para llevar a cabo las políticas de I+D+i de la UE—, exigen que las convocatorias sean abiertas y no excluyan a ningún operador por su naturaleza jurídica, asegurando la igualdad en la financiación de la investigación.

#### 5.3.4.3. Acciones de mecenazgo y patrocinio (artículos 79 y 80)

En la sección sobre mecenazgo y patrocinio (artículos 79 y 80), las universidades privadas no están claramente incluidas como posibles beneficiarias.



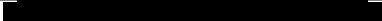
El artículo 79.4 establece que “los agentes del SAC que, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, pueden ser beneficiarios de los patrocinios y mecenazgos trabajarán para la obtención de estas donaciones en el ámbito de sus actividades en investigación, desarrollo e innovación”.

Así, el artículo 16 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo determina qué entidades pueden recibir beneficios fiscales por donaciones y aportaciones bajo el régimen de mecenazgo. Entre los beneficiarios se incluyen:

- Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
- Universidades públicas y colegios mayores adscritos a ellas.
- Organismos Públicos de Investigación.
- Fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro con fines de interés general.

Es decir, el artículo 16 de la Ley de Mecenazgo no menciona expresamente a las universidades privadas, lo que significa que las donaciones recibidas por estas instituciones no se benefician de las mismas exenciones fiscales que las universidades públicas.

Esto crea una desventaja, en términos de competencia, ya que las universidades privadas tienen menos incentivos para atraer financiación privada a través del mecenazgo.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 33/98	



Entre las modalidades de patrocinio y mecenazgo (artículo 80.1), destacan las donaciones directas en dinero, bienes, derechos o servicios; los acuerdos y convenios de colaboración entre entidades públicas y privadas, contratos u otros actos con cargo al patrocinador y la creación de cátedras universitarias patrocinadas.

Según el artículo 80.2, las posibles formas de colaboración o patrocinio que puede llevar a cabo una persona o entidad que actúe como mecenas o patrocinadora son, entre otras muchas, la financiación de proyectos de investigación, equipamiento y actividades de divulgación científica.

El artículo 79 establece las bases del patrocinio y mecenazgo en el Sistema Andaluz del Conocimiento, diferenciando ambos conceptos:

- Patrocinio científico: implica una aportación económica del sector privado a los Agentes del SAC para financiar actividades de investigación a cambio de visibilidad o reconocimiento.
- Mecenazgo científico: son aportaciones económicas privadas de carácter altruista para el desarrollo de actividades de I+D+I sin esperar una contraprestación directa.

La propuesta normativa también establece que las cantidades aportadas tendrán la consideración de gastos deducibles para determinar la base imponible del Impuesto de Sociedades de la entidad colaboradora o del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (artículo 81.4). Ello, de acuerdo con los artículos 25 y 26 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre.

No obstante, las leyes de presupuestos de la Junta de Andalucía podrán no solo establecer anualmente una relación de actividades prioritarias de patrocinio o mecenazgo y determinar sus agentes beneficiarios, sino también elevar los porcentajes y límites de las deducciones (artículo 81.5).

#### 5.3.4.4. Otros contenidos que pueden generar distorsiones relacionadas con el principio de neutralidad competitiva (artículos 17 y 77)

La representación en ciertos órganos consultivos y de decisión se asigna a las universidades públicas, sin contemplarse expresamente la participación de las universidades privadas. Por ejemplo, en el Consejo Asesor de Investigación, Tecnología e Innovación (artículo 17), solo se menciona la representación de universidades públicas, con un representante de la Asociación de Universidades Públicas de Andalucía (AUPA), que además será su presidente<sup>42</sup>.

Este órgano tiene entre sus funciones la de asesorar al Gobierno andaluz en el establecimiento de políticas públicas que permitan desarrollar la sociedad y la economía del conocimiento en Andalucía.

<sup>42</sup> Dos vocales lo serán en representación de las universidades públicas andaluzas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 34/98	



También le compete asesorar a la Consejería con competencias en materia de universidad, investigación e innovación en la elaboración de estrategias y planes para Andalucía e informar sobre las propuestas que se realicen en este ámbito.

Por otra parte, el APL prioriza la financiación y ayudas a las universidades públicas, sin especificar si las privadas pueden acceder en igualdad de condiciones a las convocatorias de incentivos o ayudas directas para el desarrollo de proyectos de investigación. Así, en el apoyo a la internacionalización (artículo 77), solo se menciona el respaldo de la Administración autonómica a las universidades públicas andaluzas para la participación en la creación o el funcionamiento de alianzas entre universidades Europeas u otros mecanismos similares. El precepto también prevé el otorgamiento de ayudas directas o de concurrencia competitiva a las universidades públicas para complementar la financiación obtenida para concreto trabajo de investigación, transferencia e innovación.

A modo de síntesis, desde el punto de vista de la competencia, las previsiones analizadas a lo largo de este epígrafe podrían tener implicaciones restrictivas, tales como una desigualdad en el acceso a fondos públicos de I+D+i por parte de universidades privadas que también contribuyen a la generación de conocimiento, una reducción del incentivo para la inversión privada en ciencia y tecnología dentro de instituciones privadas andaluzas, y una integración limitada en redes estratégicas de innovación y transferencia, lo que puede limitar la competitividad del ecosistema andaluz del conocimiento.

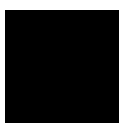
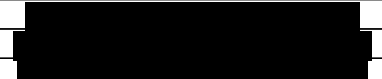
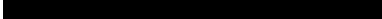
Por ello, y como conclusión y recomendaciones, la ACREA sugiere:

- Una mayor claridad en la inclusión de universidades privadas en los artículos clave del SAC.
- La efectiva aplicación del principio de neutralidad competitiva al articulado, permitiendo que las universidades privadas puedan acceder a subvenciones, redes de excelencia e infraestructuras científicas en igualdad de condiciones con las públicas.
- La revisión de la composición de órganos asesores, para que las universidades privadas tengan también representación.
- La revisión de los contenidos regulatorios para propiciar que también las universidades privadas lideren proyectos de innovación y transferencia de conocimiento en colaboración con otros Agentes del SAC.

### 5.3.5. Creación de registros, con especial mención al Registro público de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento

En varios puntos del articulado del APL analizado se hace referencia a la existencia de registros que pueden afectar a la competencia y a la unidad de mercado, entre otros:

- Registro público de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento “SAC” (artículos 6 y 11).
- Registro de Oficinas de transferencia de Conocimiento de las Universidades (“OTC Universidades”) (artículo 33.2).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 35/98	



- Los Centros de Innovación Digital radicados en Andalucía que se encuentren inscritos en el Registro de Centros de Innovación Digital creado al efecto por el Ministerio con competencias sobre ellos, se consideran Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, por lo que podrán, a solicitud de la entidad interesada, ser acreditados e inscritos en el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento (artículo 56.1).
- Los Clústeres de Innovación radicados en Andalucía que, de conformidad a lo establecido en la normativa por la que se regula el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, se encuentren inscritos en el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras del correspondiente Ministerio con competencias sobre ellas, se consideran Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, por lo que podrán, a solicitud de la entidad interesada, ser acreditados e inscritos en el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento (artículo 57.1).
- Modificación del Decreto 223/2023, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento (disposición final primera).



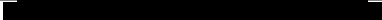
En relación con estas previsiones, cabe recordar que, desde la perspectiva de unidad de mercado, si las inscripciones en los registros se configuran como un requisito habilitante para poder ejercer o desarrollar la actividad económica, cuando no se realicen de oficio, tendrán a todos los efectos el carácter de autorización (artículo 17.1 *in fine*), por lo que dicha regulación tendría que ser evaluada conforme a los criterios recogidos en el artículo 17.1 de la LGUM.

Nótese que la autorización el medio de intervención que mayor impacto tiene en el acceso y ejercicio de la una actividad económica, por lo que su exigencia debe estar suficientemente motivada en una norma con rango de Ley, en la que se motiven las RIIG que la justifican. Las razones tasadas en este caso son cuatro: el orden público, la seguridad pública, la salud pública o la protección del medio ambiente. Además, dicha autorización solo será exigible si estas razones no puedan garantizarse mediante una declaración responsable o una comunicación.

Los requisitos asociados al régimen de autorización deben cumplir estrictamente los principios de la LGUM, en especial el principio de necesidad y proporcionalidad, así como el de no discriminación. En este sentido, los requisitos específicos asociados deben ser coherentes con las razones que justifican su exigencia.

Debe asegurarse también que no se incluyen requisitos de acceso o ejercicio que pudieran comportar actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación en el sentido señalado por el artículo 18 de la LGUM, como por ejemplo los requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

En consonancia con la normativa estatal, el artículo 30 del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero ha incorporado esta previsión al ordenamiento jurídico autonómico, estableciendo los criterios que

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 36/98	



facultan a la Junta de Andalucía para exigir autorizaciones, licencias y registros en relación con el acceso y ejercicio de actividades económicas en su territorio.

Este precepto dispone que la exigencia de una autorización o licencia previa solo se pueda emplear como medio de intervención administrativa de forma excepcional, siempre que concurren circunstancias, suficientemente motivadas y ponderadas en la misma con base en los principios de necesidad y proporcionalidad.

En cuanto a los registros, el citado artículo 30 establece en su apartado 2 que los trámites a realizar ante los órganos de la Junta de Andalucía se realizarán de oficio cuando se disponga de información de las personas interesadas, sin perjuicio del carácter público de todos los registros y de la necesaria disponibilidad de su información en formato reutilizable, todo ello de conformidad con los desarrollos tecnológicos existentes.

A la vista de lo anterior, se considera necesario que el órgano encargado de tramitar la norma revise si la creación, organización y funcionamiento de los registros propuestos podría imponer requisitos a los operadores económicos que no estén justificados por razones de interés general y que podrían lograrse por otros medios alternativos menos restrictivos para los operadores afectados.

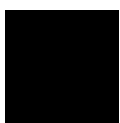
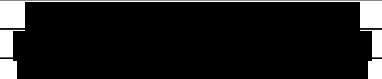
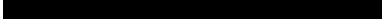
Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la exigencia de inscribirse en múltiples registros impone cargas administrativas adicionales a los operadores. Si bien la inscripción en el Registro del SAC es voluntaria, pudiera ser más adecuado y proporcionado que se establecieran mecanismos de colaboración interadministrativa que permitan disponer de los datos suficientes a las distintas administraciones públicas e intercambiar la información y acceso a las bases de datos o registros que obran en poder de otras autoridades competentes. Todo ello, en cumplimiento del principio de simplificación de cargas administrativas contemplado en el artículo 7 de la LGUM.

Cabe añadir además que, dado que buena parte de los aspectos recogidos en el borrador del APL son regulados de forma somera y existe la previsión de su desarrollo en vía reglamentaria, desde este Consejo se ofrece toda nuestra colaboración en función consultiva para poder informar los mismos desde la óptica de su afectación a la competencia y a los principios de buena regulación.

Por estas razones, se sugiere, con carácter general y con el objeto alcanzar el objetivo perseguido por la norma y de asegurar el impacto económico positivo de las medidas de fomento contempladas en la misma, que se adopten todas las medidas necesarias para evitar y eliminar requisitos que no estén justificados ni sean proporcionados, en particular aquellos que puedan generar discriminación territorial y resulten contrarios a la LGUM.

### 5.3.5.1. Naturaleza y configuración del Registro público de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento [artículos 6.5 y 11.c)]

El APL objeto de informe establece expresamente en su artículo 6.5 que el sistema de clasificación, acreditación y registro de los Agentes del SAC será regulado mediante desarrollo reglamentario.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 37/98	



En el artículo 11.c) se señala que el Registro Público de Agentes del SAC forma parte de los instrumentos de ordenación del sistema, con el propósito de permitir a la sociedad y a las empresas conocer el potencial de la investigación, desarrollo y la innovación de Andalucía. Además, se especifica que la organización y funcionamiento de dicho registro será objeto de desarrollo reglamentario.

Desde la perspectiva de unidad de mercado y la promoción de la competencia, es necesario analizar si la inscripción en este registro tiene carácter habilitante, es decir si constituye un régimen de autorización que pueda restringir el acceso o ejercicio de las actividades económicas.

En principio, esta norma no parece regular el acceso o ejercicio de una actividad económica, sino más bien establecer un sistema de inscripción voluntaria para los distintos agentes que operan en los ámbitos de la investigación, el desarrollo y la innovación en Andalucía. En otras palabras, está dirigido a las personas, instituciones, organismos y entidades que intervienen en la generación, transmisión, transformación y aprovechamiento del conocimiento.

Según el centro promotor de la norma, este sistema permitirá a la sociedad y a las empresas andaluzas conocer el potencial de la investigación, el desarrollo y la innovación de Andalucía, de acuerdo con el artículo 11.c) del borrador del APL, y su objeto será establecer los criterios para su clasificación y acreditación como Agentes del SAC, así como la determinación de los requisitos que habrán de cumplir dichos Agentes para ser acreditados como tales (artículo 1 del Decreto 223/2023, de 12 de septiembre).

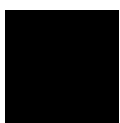
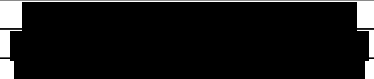
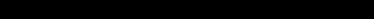
Sin embargo, atendiendo a la configuración específica del Registro del SAC dentro de la norma analizada, cabe considerar que éste sí podría incidir en el acceso y ejercicio de la actividad. De hecho, el registro se concibe como una herramienta integral para la identificación, publicidad y acreditación de los diversos agentes que desarrollan actividades en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación de Andalucía.

Además, el desarrollo normativo de esta previsión podría tener implicaciones, en la medida en que el registro actúa como un “instrumento de ordenación del sistema” o puede dar lugar a un “instrumento de apoyo a la gestión pública”. Uno de los principales efectos asociados a este registro podría ser su consideración en la regulación futura, como vía privilegiada para el acceso a determinadas subvenciones y ayudas públicas con los Agentes que están inscritos en dicho registro, tal y como se indica por el órgano proponente de la norma en la MAIN y en la información complementaria aportada como contestación al requerimiento formulado por esta Agencia<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Según lo señalado por el órgano promotor de la norma en la MAIN (apartado 4.12 relativo al impacto en la competencia efectiva y la unidad de mercado) señala, en síntesis, que el nuevo marco regulador no distorsiona la competencia efectiva ya que no establece ninguna exigencia nueva relativa al libre acceso al mercado. Asimismo, no entraña obstáculo alguno a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de los operadores económicos, puesto que no regula ni afecta al acceso a una actividad económica y se circunscribe a reconocer al Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, al que se pueden adherir voluntariamente las entidades para formar parte del mismo.

Posteriormente, en respuesta al requerimiento formulado por esta Agencia, se señala que su reconocimiento en la nueva norma no genera un nuevo impacto, y resulta adecuado al tratarse de una nueva disposición que deroga la anterior Ley

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR			25/04/2025
VERIFICACIÓN			PÁG. 38/98



En este sentido, la acreditación e inscripción en el registro podría convertirse en una condición para la obtención de determinados incentivos o ventajas económicas o como un criterio a considerar en convenios de colaboración público-privada o en procedimientos de licitación pública. En consecuencia, serán los propios operadores quienes, de forma voluntaria, solicitarán su acreditación e inscripción en el registro para beneficiarse de estas oportunidades, debiendo cumplir el procedimiento de acreditación y los requisitos establecidos en la norma que se establezca reglamentariamente.

Por lo tanto, si bien la inscripción en el registro se plantea como voluntaria, en la práctica podría convertirse en un requisito obligatorio, ya que en caso contrario los agentes que no figuren inscritos se verán en una situación de desventaja competitiva significativa, ya que no podrían acceder en igualdad de condiciones a las subvenciones o ayudas que se convoquen o a los mecanismos de colaboración público-privada, produciéndose así una discriminación anticompetitiva que perjudica al libre mercado, a las entidades que desarrollan este tipo de actividades y, en definitiva, al interés general.

Además, de acuerdo con las previsiones establecidas en el APL y, especialmente de la regulación contenida en su normativa de desarrollo —en este caso en concreto, en el Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del SAC, aprobado por el Decreto 223/2023, de 12 de septiembre—, la inscripción en el registro requiere una acreditación previa y el cumplimiento de una serie de requisitos. Esto configura como un sistema que, *de facto*, podría ser similar a un régimen de autorización.

Por tanto, la regulación del registro debe adecuarse a lo establecido en la LGUM, y en todo caso, estar sujeta a un juicio de necesidad y proporcionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 5 y 17 de la LGUM.

De acuerdo con el artículo 17.3 de la citada Ley<sup>44</sup>, el mecanismo de intervención administrativa más adecuado sería un sistema de "comunicación". Este procedimiento implica que los interesados pongan en conocimiento de la Administración Pública competente determinados datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad (por ejemplo, nombre y apellidos, datos de representación, solicitud, lugar y fecha, firma y órgano al que se dirige, entre otros). Así, la inscripción en el registro se realizaría de oficio, sin perjuicio de que exista una

---

16/2007, de 3 de diciembre, que ya preveía la existencia del Registro en cuestión; Registro que, de no haber vuelto a ser reconocido, se encontraría en una situación de vacío legal. Además, se aclara que el régimen jurídico del Registro no distorsiona la competencia efectiva en la medida que no establece ninguna exigencia nueva relativa al libre acceso al mercado. No entraña obstáculo alguno a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de los operadores económicos, ya que no regula ni afecta al acceso al ejercicio de una actividad económica, ni tiene la condición de registro habilitante, y se circunscribe a reconocer al Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, al cual se pueden adherir voluntariamente las entidades para formar parte del mismo.

<sup>44</sup> "Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad. (...)

3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado".

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 39/98	



verificación posterior de la veracidad de los datos proporcionados, aplicando un régimen de control *ex post*, en línea con los principios recogidos en la LGUM.

En definitiva, aunque el registro actúa como un instrumento de ordenación y transparencia de las entidades que forman parte del SAC, su configuración y los efectos que pueda tener sobre el acceso a subvenciones y ayudas públicas o convenios podrían afectar negativamente en la competencia y en el funcionamiento del mercado. Por ello, es esencial que su regulación respete a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación establecidos en la LGUM, garantizando que no se impongan barreras innecesarias para los operadores económicos que desarrollan actividades de I+D+i en Andalucía.

Junto a esta observación, resulta pertinente realizar algunas consideraciones adicionales sobre los distintos requisitos asociados a la inscripción en el registro público del SAC, las cuales se expondrán seguidamente.

### 5.3.5.2. Respecto a los requisitos asociados a la inscripción en el Registro público del SAC

El APL establece básicamente el marco general del registro, cuya organización y funcionamiento, será objeto de concreción en un desarrollo reglamentario posterior.

Debe recordarse, no obstante, que los requisitos exigidos a los agentes que deseen inscribirse en el registro, especialmente a aquellos requisitos de carácter territorial, así como todos los trámites exigidos en el procedimiento de acreditación, deben hacerse sobre la base de los principios recogidos en la LGUM, especialmente al de no discriminación recogido en los artículos 3 y 18.2.b)<sup>45</sup> y al de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones previsto en el artículo 5 de esa misma Ley.

La imposición de requisitos que permitan obtener ventajas económicas debe garantizar, en todo momento, la igualdad de trato y la no discriminación entre los posibles beneficiarios y habrán de ser necesarios y proporcionados.

Por ello, se debe evitar cualquier condición o criterio que favorezca a operadores con presencia consolidada en un determinado ámbito territorial o que implique un trato de favor hacia los ya establecidos, así como aquellos que limiten la participación de nuevos actores en el mercado en función de su forma jurídica.

<sup>45</sup> Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. (...) 2. Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: (...)

b) 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. 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”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 40/98	



Mediante la Disposición final primera se modifica el Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del SAC, aprobado por el Decreto 223/2023, de 12 de septiembre. Cabe señalar al respecto que este Consejo no tuvo la oportunidad de pronunciarse, ya que no se solicitó el informe preceptivo.

En este Reglamento se regulan los distintos agentes que pueden integrar el SAC y se definen las tres categorías a las que pueden pertenecer las personas, instituciones, organismos y entidades que conforman este Sistema, que son las siguientes: i) Generadores de conocimiento; ii) Redes y Estructuras y; iii) Entidades de Gestión y Divulgación de la Ciencia y el Conocimiento. Cada agente deberá cumplir con unos requisitos específicos para la acreditación e inscripción, atendiendo a su clasificación.

La propuesta de reforma del Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del SAC, aprobado por el Decreto 223/2023, de 12 de septiembre (Disposición final primera), contemplada en el APL, brinda una excelente oportunidad para ajustar su contenido a los principios de una buena regulación económica eficiente, promoviendo así un entorno más competitivo en el mercado.

Se citan en el apartado siguiente algunos aspectos del texto remitido que merecen ser reconsiderados por el órgano proponente de la norma.

- Nueva definición de “Unidades de I+D+i Empresarial” (artículo 3.1.a).6º)

Se procede a la modificación del artículo 3, apartado 1.a) punto 6º del Decreto, en lo relativo a la clasificación de las categorías establecidas en el artículo 30.1 de la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, las personas, instituciones, organismos y entidades que conforman el SAC, atendiendo a su actividad principal, del siguiente modo:

“6º. Unidades de I+D+i Empresarial, definidas como entidades de investigación focalizada fundamentalmente en el desarrollo experimental y orientada a satisfacer las necesidades de I+D+i de sus empresas titulares”.

La redacción vigente del artículo 3.1.a) del Decreto, establece que de acuerdo con las categorías establecidas en el artículo 30.1 de la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, las personas, instituciones, organismos y entidades que conforman el SAC se clasifican, atendiendo a su actividad principal, del siguiente modo:

“a) Se consideran Agentes de Generación de Conocimiento, que son los implicados en la creación del conocimiento, los siguientes:

- 1.º Universidades Andaluzas.
- 2.º Organismos Públicos de Investigación.
- 3.º Centros, Institutos o Fundaciones de Investigación y/o Innovación.
- 4.º Centros Tecnológicos.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	[Redacted]	25/04/2025	
VERIFICACIÓN	[Redacted]	PÁG. 41/98	



5.º Unidades de Excelencia en Investigación y Unidades de Investigación Competitiva.

6.º Empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo e innovación”.

Con la modificación propuesta en el artículo 3.1.a).6º, se redefine de manera más restrictiva la categoría de agentes generadores del conocimiento previamente identificada como “Empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo e innovación” por la de “Unidades de I+D+i Empresarial”, definidas como entidades de investigación focalizada fundamentalmente en el desarrollo experimental y orientada a satisfacer las necesidades de I+D+i de sus empresas titulares.

Debe tenerse en cuenta que este apartado está relacionado con el artículo 54 del APL que expone que las Unidades de I+D+i Empresarial son estructuras de investigación focalizada fundamentalmente en el desarrollo experimental y orientada a satisfacer las necesidades de I+D+i de sus empresas titulares. Continúa el precepto disponiendo los requisitos que han de cumplir, así como las actividades que deben desarrollar.

Si bien la precisión conceptual introducida en el Reglamento puede mejorar la claridad del registro y facilitar una mejor identificación de las empresas susceptibles de inscripción en el mismo, su aplicación sin margen de flexibilidad podría generar efectos restrictivos sobre la competencia, al limitar la diversidad de las empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo e innovación.



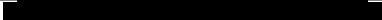
Desde la perspectiva de la competencia y la unidad de mercado, esta nueva definición más restrictiva puede generar barreras de entrada para aquellas empresas que no cuenten con esas unidades específicas de I+D+i formalmente establecidas, en la medida en que la inscripción en el registro es un requisito necesario para acceder a la obtención de ventajas económicas, fundamentalmente subvenciones y ayudas.

Bajo este nuevo enfoque se podría favorecer a aquellas empresas que cuenten con una estructura interna de I+D+i consolidada, beneficiando principalmente a las de mayor tamaño. Esta situación podría generar un impacto negativo en las pymes y en las empresas que están en la fase inicial de exploración y desarrollo de su modelo de negocio (*startups*) y que, pese a desarrollar actividades de investigación, desarrollo e innovación, podrían verse excluidas del acceso a incentivos y recursos públicos, debido a la ausencia de una unidad formalmente constituida de I+D+i Empresarial. Así se desprende de lo señalado en la MAIN, específicamente en el 4.1.3 sobre el impacto en las pymes<sup>46</sup>.

Por ello, esta restricción debe estar debidamente justificada en términos de necesidad y proporcionalidad y de no discriminación.

---

<sup>46</sup> Según se recoge en dicho documento, el anteproyecto de ley regula las Unidades de I+D+i empresarial como Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, que pueden intervenir en la generación y transferencia del conocimiento. En particular, el artículo 54 del Anteproyecto de Ley expone que las Unidades de I+D+i Empresarial, son estructuras de investigación focalizada fundamentalmente en el desarrollo experimental y orientada a satisfacer las necesidades de I+D+i de sus empresas titulares. Continúa el precepto disponiendo los requisitos que han de cumplir, así como las actividades que deben desarrollar.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 42/98	



Se recomienda, por tanto, mantener la definición actual más inclusiva y flexible de empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo e innovación.

- **Requisitos para la inscripción de las Unidades de I+D+I empresarial (artículo 13)**

Se modifica la Sección 5ª del Capítulo I que pasa a denominarse “De las Unidades de I+D+I empresarial” y el artículo 13 referido a los requisitos y actividades de las Unidades de I+D+I Empresarial.

Así, según el citado artículo para obtener la acreditación como Agentes del SAC, las unidades de I+D+I empresarial deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Contar con personal investigador doctorado en plantilla.
- b) Realizar proyectos de I+D+I.
- c) Promover el uso de la tecnología e innovación por parte de las empresas titulares de la entidad como herramienta para su mejora competitiva.

Además de las actividades propias de un agente del SAC, las unidades de I+D+I empresarial, desarrollarán las siguientes actividades:

- a) La generación y desarrollo de tecnología.
- b) La explotación comercial de resultados mediante la generación de patentes, creación de empresas innovadoras de base tecnológica o el desarrollo de nuevos productos y procesos, procurando, en su caso y en la manera que se hubiera determinado, los correspondientes retornos a la sociedad a través de sus Administraciones Públicas.”

En la versión vigente, la Sección 5ª se refiere a las empresas en general que realizan actividades de investigación, desarrollo e innovación y establece en el artículo 13 lo siguiente:

“Las Empresas que realizan actividades de investigación, desarrollo e innovación forman parte del Sistema Andaluz del Conocimiento, conforme a lo establecido en los artículos 30 y 37 de la Ley 16/2007, de 3 de diciembre”.

Con la nueva redacción planteada, sólo podrán ser reconocidas como Agentes del SAC, aquellas empresas con Unidades de I+D+i empresarial estructurada que cuente con los siguientes requisitos:

- Investigador personal con título de doctor.
- Ejecución de proyectos de I+D+i.
- Promoción de la tecnología e innovación dentro de la empresa titular.

La exigencia de estos requisitos supone una limitación al desarrollo de la actividad económica que ha de quedar debidamente justificada en términos de necesidad y proporcionalidad, a la luz del artículo 5 de la LGUM. Esto es, deben ser necesarios para la salvaguarda de alguna de las razones de interés general de las enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Además, deben ser

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 43/98	



proporcionados a la salvaguarda del interés general invocado y no debe haber otro medio menos distorsionador o restrictivo para la actividad económica. En este punto, cabría llamar especialmente la atención sobre si el requisito impuesto (contar con personal investigador doctorado en plantilla) es necesario y proporcionado para salvaguardar una RIIG, dado que en cualquier caso podrían existir otros medios menos restrictivos para la actividad económica.

Sobre este aspecto, debe señalarse que no se expone en la documentación que acompaña a la norma cuál es la razón por la que esta exigencia resulta necesaria para conseguir los objetivos de interés general que supuestamente la justifican, ni se acredita la proporcionalidad de la misma, ni siquiera por qué motivo se ha fijado como necesario esos requisitos.

Así, aunque se pretenda garantizar un mayor rigor en la investigación empresarial, asegurando que solo empresas con estructura sólida de I+D+i sean reconocidas dentro del SAC, esta medida restrictiva de la competencia que puede excluir a empresas más pequeñas o aquellas con modelos de innovación abiertos ha de quedar debidamente justificada en atención a su necesidad y proporcionalidad.

Por otra parte, se revisan las actividades reconocidas a las unidades de I+D+i empresarial estableciendo como una función obligatoria la “generación de tecnología”, la “explotación comercial de resultados” y se exige que estas unidades trabajen procurando un retorno a la sociedad a través de sus administraciones públicas podría igualmente generar barreras de entrada, especialmente para *startups* y pymes, que pueden tener alta capacidad innovadora sin cumplir estos criterios.

Se recomienda, por tanto, que se revise dicha previsión, debiendo en todo caso quedar recogida en el expediente de tramitación de la norma la motivación de la necesidad y proporcionalidad de la exigencia de tales requisitos, de manera que se demuestre que no existen otro medio menos restrictivo para la actividad económica.



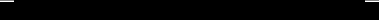
- Designación de unos determinados organismos como Entidades de Gestión y Divulgación de la Ciencia [artículo 3.2.c)]

Se modifica el artículo 3, apartado 2.c) que queda redactado como sigue:

“c) En la categoría de Entidades de Gestión y Divulgación de la Ciencia y el Conocimiento, podrán constituir Centros o Unidades de Cultura Científica y de la Innovación. Además, son también Entidades de Gestión y Divulgación de la Ciencia:

- 1º. El Instituto Andaluz de Investigación Avanzada (I2A2).
- 2º. La Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (ACCUA).
- 3º. El Consorcio de Bibliotecas Universitaria de Andalucía (CBUA).”

La propuesta de reforma plantea la posibilidad de crear Centros o Unidades de Cultura Científica y de la Innovación, además de definir entidades específicas que forman parte de la gestión y divulgación

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 44/98	



científica. En concreto, se incluyen el Instituto Andaluz de Investigación Avanzada, la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía y el Consorcio de Bibliotecas Universitaria de Andalucía.

Si bien la inclusión de entidades específicas dentro de esta categoría refuerza la estructura de gestión de la calidad científica y de la innovación en Andalucía, también puede limitar la diversidad de entidades en la divulgación y gestión del conocimiento. Ello debido a la falta de criterios que permitan la incorporación de nuevas entidades en esta categoría. Para evitar posibles riesgos de exclusión, se recomienda adoptar un criterio abierto y flexible que garantice la integración de otras entidades.

Desde una perspectiva de competencia, sería conveniente justificar la exclusión de otras entidades con funciones similares, ya que la designación explícita de los citados organismos podría generar un trato discriminatorio en el acceso a ayudas y subvenciones, colocando en desventaja a otras entidades dedicadas a la gestión y divulgación científica.

Por ello, se aconseja ampliar los criterios de inclusión, permitiendo que otras entidades con funciones equivalentes puedan ser reconocidas dentro de esta categoría, en aras de la igualdad de acceso a recursos públicos y de asegurar el respeto del principio de neutralidad competitiva.

- **Requisitos exigidos a los Centros de Innovación Digital y los Clústeres de Innovación en Andalucía (artículos 56 y 57)**

Los Centros de Innovación Digital y los Clústeres de Innovación radicados en Andalucía deben estar inscritos en dos registros para ser reconocidos como Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, tal y como se desprende de la regulación contenida en los artículos 56 y 57 del anteproyecto de ley.

De acuerdo con lo previsto en los mencionados preceptos, los Centros de Innovación Digital y los Clústeres de Innovación radicados en Andalucía se considerarán Agentes del SAC cuando, a solicitud de la entidad interesada, sean acreditados e inscritos en el Registro Electrónico de Agentes del SAC.

De este modo, los Centros de Innovación Digital y los Clústeres de Innovación deben estar registrados, en primer lugar, en los correspondientes registros nacionales gestionados por el Ministerio competente: el Registro de Centros de Innovación Digital y el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras, respectivamente. Posteriormente, la regulación propuesta sujeta al trámite de solicitud de acreditación e inscripción en el Registro Electrónico de Agentes del SAC.

Sobre este particular, es esencial garantizar que los requisitos establecidos en este proyecto normativo se ajusten al principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM, garantizando que la intervención de las distintas autoridades competentes no genera un exceso de regulación o duplicidades o que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Para evitar cargas adicionales derivadas de la intervención de varias autoridades competentes, no se debería requerir al operador información, documentación o inscripción en el registro cuando los

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 45/98	



mismos datos y documentos ya obren en poder de alguna autoridad. Para ello, pueden resultar mecanismos clave como los convenios de colaboración, el acceso compartido a bases de datos entre autoridades, el intercambio de información y la interoperabilidad de sistemas y bases de datos.

Por otra parte, el artículo 4 de la LGUM prevé el principio de cooperación y confianza mutua entre Administraciones públicas, que implica el reconocimiento mutuo entre Administraciones, en línea con la doctrina del Tribunal Constitucional.

En aplicación de tales principios, la Administración autonómica debería centrar su actuación en verificar la inscripción de la entidad interesada en los registros correspondientes a nivel nacional.

### 5.3.6. Sistema de Información Científica de Andalucía (artículo 19)

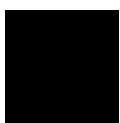
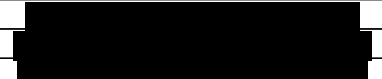
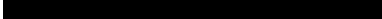
El artículo 19 del APL se dedica al Sistema de Información Científica de Andalucía (SICA), concebido como una herramienta para la recogida, registro, procesamiento, almacenamiento, recuperación y visualización de información relativa a las actividades y resultados de investigación producidos por los investigadores ubicados en centros andaluces.

Este sistema está orientado a dar soporte a los órganos de gobernanza del SAC y requiere la colaboración indispensable de los agentes que lo integran<sup>47</sup>.

Según lo establecido en el artículo 19.2, el SICA tiene, entre otros, los siguientes objetivos principales:

- a) Ayudar a la Administración de la Junta de Andalucía, en general, y a los responsables en política científica, en particular, en la toma de decisiones.
- b) Gestionar la incorporación, el uso y la explotación de datos estadísticos de los Agentes del SAC en bases de datos únicas con características de solvencia y equiparación que las hagan reconocibles por las bases de datos oficiales de alcance europeo.
- c) Proporcionar mecanismos ágiles para la gestión y mantenimiento de manera continua y actualizada de los currículos individuales de los investigadores.
- d) Constituir una base de conocimiento autorizada para albergar criterios normalizados y consensuados en materia de evaluación y calidad de los resultados de la actividad científica consensuada con la agencia con competencias en evaluación de la calidad investigadora.
- e) Favorecer la transferencia de los resultados de información entre distintos tipos de Agentes.
- f) Ofrecer gratuitamente la información de los resultados de la investigación que haya sido financiada con fondos públicos, cuando proceda, a la comunidad científica para el avance de sus investigaciones, al ecosistema de innovación de Andalucía para convertir esos resultados en bienes y servicios y por la

<sup>47</sup> Tal y como se señala en la propia MAIN.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 46/98	



propia Junta de Andalucía para la elaboración, la aplicación y el seguimiento de sus programas y políticas públicas.

El artículo 19.3 impone expresamente a los Agentes del SAC la obligación de proporcionar al SICA la información necesaria para alimentar sus bases de datos, permitir el seguimiento estadístico y para proponer y desarrollar políticas públicas, tanto generales como sectoriales. Esta obligación, sin embargo, debería ser evaluada a la luz de los principios de una buena regulación económica, en particular los de necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y cooperación entre autoridades competentes, tal como se analizará en detalle más adelante.

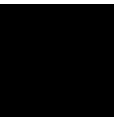

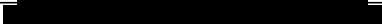
Este sistema es una herramienta dirigida fundamentalmente a mejorar la planificación de las políticas públicas en el ámbito de la investigación y de la política científica, pero no está exento de riesgos anticompetitivos, entre los que se pueden destacar los siguientes. En primer lugar, téngase en cuenta que la regulación prevista permite un margen amplio en la definición del alcance del sistema que puede tener importantes implicaciones desde la perspectiva de competencia. Un ejemplo de ello a resaltar es el objetivo contemplado en el artículo 19.2.e) que promueve la transferencia de los resultados de información entre los distintos tipos de los agentes, dado que podrían generarse situaciones que afecten negativamente a la competencia. Y en tal sentido, cabe advertir que en el artículo 19 no se incluye una referencia explícita a la obligación del cumplimiento de la normativa de defensa de la competencia.

En segundo lugar, la intervención del sector público a través de esta herramienta, promovida por la Junta de Andalucía, puede conferir a los agentes incluidos en el sistema una ventaja competitiva significativa frente a aquellos que quedan al margen, especialmente si su inclusión se percibe como un reconocimiento institucional o aval público. Esto podría dar lugar a una distorsión del mercado, favoreciendo a determinados operadores principalmente a los investigadores ubicados en centros andaluces, lo que podría suponer un trato discriminatorio por razón del territorio y una afectación a la neutralidad competitiva, sin una justificación objetiva.

En tercer lugar, el sistema permite el acceso o la difusión de información empresarial sensible sobre patentes, inversiones en I+D+i, o proyectos en desarrollo de nuevas tecnologías, lanzamientos de productos, planes de expansión, entre otros datos. Este intercambio de información o publicidad puede reducir la incertidumbre del mercado y propiciar comportamientos de coordinación entre operadores, mediante alineamientos a las estrategias o decisiones de sus rivales sin necesidad de acuerdos directos o bien mediante pactos colusorios.

Otro riesgo es que las grandes empresas pueden utilizar la información del SICA para identificar y vigilar a competidores emergentes o nuevos entrantes o *startups* innovadoras en el mercado, anticipándose a su crecimiento y diseñando estrategias para bloquear su expansión, con el riesgo de facilitar conductas anticompetitivas entre operadores.

Además, esta transparencia puede propiciar que disminuyan los incentivos a la innovación. La incertidumbre es un factor clave en la competencia. Si una herramienta revela información sensible

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 47/98	



sobre avances tecnológicos de otras empresas, los competidores podrían evitar la competencia en innovación y, en su lugar, esperar a que un líder tecnológico desarrolle un nuevo producto para luego imitarlo.

En este sentido, es fundamental garantizar que el SICA se limite a ser un repositorio de resultados científicos, sin recoger datos sensibles estratégicos ni facilitar intercambios entre empresas competidoras y que se respete la normativa de defensa de la competencia.

Por otra parte, la obligación prevista en el artículo 19.3 debe estar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad, según lo previsto en el artículo 5 LGUM. Esto es, el órgano promotor de la norma habrá que identificar cuál es la RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre que trata de salvaguardar para la imposición de este requisito que afecta al ejercicio de la actividad económica y que el mismo guarda una relación de causalidad con la RIIG invocada. Además, deberá acreditar que es proporcionado este requisito para garantizar la protección de la RIIG invocada, entorpeciendo lo menos posible la libertad de empresa.

A este respecto, es oportuno indicar que la Ley 14/2011, de 1 de junio que regula el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante, SECTI) establece que los agentes “cooperarán” voluntariamente en la aportación de información, en el caso del SICA la imposición es obligatoria, lo que podría resultar un requisito innecesario y desproporcionado si no se justifican adecuadamente cuál es la RIIG para su imposición y que no existe otro medio más restrictivo para lograrla.

Además, el artículo no concreta los criterios para determinar qué información es “necesaria”, lo que introduce un alto grado de discrecionalidad y puede generar inseguridad jurídica para los operadores económicos.

En cambio, en el caso del SECTI se delimita que la información se solicitará de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación, lo que otorga mayor seguridad jurídica. Así pues, en el artículo 3 se establece que los criterios de solicitud de información serán aprobados por el Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación, lo que implica una armonización a nivel nacional y reducir el riesgo de cargas desiguales entre regiones.

La obligación impuesta a los operadores del SAC podría comportar, además, una obligación específica para Andalucía que no se aplica en otras comunidades autónomas, creando requisitos distintos para los operadores que desarrollan su actividad en varias comunidades, sin que se mencione de manera explícita la interoperabilidad con bases de datos nacionales o europeas.

La MAIN menciona la necesidad de articular el SICA con los sistemas de otras Comunidades Autónomas para asegurar la homogeneidad de los datos, pero esta previsión no se incorpora expresamente en el artículo 19. Esta omisión puede generar cargas administrativas innecesarias, contrarias al principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM, afectando negativamente a la movilidad y competitividad de los operadores que actúan en distintas regiones de España. Además, el sistema debería alinearse con la SECTI, permitiendo el reconocimiento automático de la información ya

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 48/98	



reportada a nivel nacional, conforme al principio de cooperación y confianza mutua del artículo 4 de la LGUM.

Asimismo, al no figurar en la MAIN una justificación específica de la imposición de esta obligación plantea dudas sobre su adecuación a las RIIG enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. En consecuencia, el órgano competente debería reconsiderar la necesidad de esta obligación o incluso su supresión.

Por todos los motivos antes expuestos, si bien la existencia del SICA puede ser una herramienta útil para la planificación de políticas públicas, su diseño debe minimizar los costes administrativos y garantizar la coordinación con registros nacionales e internacionales para evitar duplicidades y cargas innecesarias a los operadores económicos. De lo contrario, podría convertirse en un factor de distorsión de la competencia y una barrera para la participación de agentes externos en el ecosistema de innovación andaluz.

### 5.3.7. Sistema Andaluz de Investigación de Excelencia (artículos 36, 37, 38 y 39)

Uno de los aspectos más novedosos de la norma lo constituye el Sistema Andaluz de Investigación de Excelencia, el cual se regula en el Capítulo I del Título III.

Se define a sus componentes como aquellos Agentes del SAC que tienen un alto nivel de impacto y competitividad en su campo de actividad y que impulsan la calidad de la investigación científica andaluza (artículo 36.1).

Dicho sistema estará integrado por el Instituto Andaluz de Investigación Avanzada (I2A2), las unidades de Investigación Competitivas y las unidades de Excelencia de Investigación, así como aquellos Agentes del Sistema del Conocimiento y las Unidades de Investigación Avanzada que hayan obtenido la certificación de investigación de excelencia correspondiente (artículo 36.2).

En el Capítulo II del Título III se crea el Instituto Andaluz de Investigación avanzada (artículos 38 y 39)<sup>48</sup>. En la MAIN se explica que el referido organismo “se inspira en los casos de éxito de ICREA e Ikerbasque en las comunidades autónomas de Cataluña y el País Vasco respectivamente, y se sostiene que el mismo “supondrá un auténtico revulsivo en la investigación del más alto nivel y tendrá un efecto tractor sobre otros investigadores”.

---

<sup>48</sup> Se atribuye al I2A2 la naturaleza jurídica de una agencia administrativa. Se trata de un ente instrumental que ejercerá las funciones asignadas en la actualidad a la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (ACCUA), y cuya misión será “contribuir significativamente a la excelencia en investigación mediante la captación del talento internacional y nacional y la retención del talento andaluz” (artículo 38.1).

Asimismo, en el artículo 39 se especifica que, el I2A2 tendrá, además de los fines establecidos en el artículo 17 de la Ley 9/2021 de 23 de diciembre, por la que se crean la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE) y la ACCUA.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 49/98	



En el Capítulo III de este mismo título se regulan las Unidades de Excelencia en la Investigación y las Unidades de Investigación Competitiva, que serán objeto de análisis en el siguiente apartado del informe.

En el contexto del SAIEX, se articula un mecanismo de acreditación (“Certificación de Investigación de Excelencia”)<sup>49</sup> y apoyo financiero a la investigación científica de excelencia en Andalucía<sup>50</sup>.

El SAIEX se configura como un sistema de certificación y apoyo circunscrito al ámbito territorial andaluz. Su finalidad es reconocer a los agentes del conocimiento de Andalucía más destacados. La normativa andaluza contiene una condición territorial implícita, dado que solo las entidades ubicadas en dicha Comunidad Autónoma podrán obtener la certificación de excelencia y acceder a la financiación asociada.

No se cuestiona que la Junta de Andalucía destine sus fondos a fortalecer a sus propias instituciones científicas, pero en cualquier habrá de considerar lo dispuesto en el artículo 18.2 b) de la LGUM.

Conviene asegurar que no se introduzcan cláusulas adicionales que pudieran ser discriminatorias. A tal efecto, ha de garantizarse que, en la práctica, en el proceso de acreditación se respeten los principios de buena regulación económica, debiendo regirse por criterios objetivos y transparentes. En tal sentido, la concesión de estas certificaciones debe regirse por los principios generales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

Es imprescindible que la evaluación se base en criterios científicos objetivos y menos en el origen geográfico de los participantes. Y que en los procesos de selección o acreditación SAIEX se puedan valorar colaboraciones con instituciones de fuera, evitando exigir que todos los miembros sean andaluces.

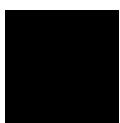
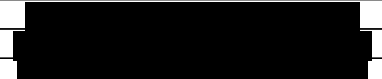
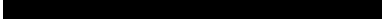
A tal efecto, se valora positivamente que en el APL analizado se contemple que la acreditación se concederá con arreglo a “unos indicadores objetivos e internacionalmente homologables para la evaluación de los Agentes del SAC y las UIA de las Universidades andaluzas” (artículo 37.1).

Asimismo, a nivel operativo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 36.1.c), las entidades del SAIEX deberían mantener políticas abiertas de formación, selección y atracción de recursos humanos. Por ejemplo, reclutando investigadores por méritos sin atender a lugar de residencia o establecimiento. Tales prácticas reforzarían la integración en el Espacio Europeo de Investigación.

Otro ángulo de análisis es si la introducción del SAIEX pudiera generar distorsiones en la competencia dentro del propio sistema científico o trato discriminatorio entre distintos agentes de I+D en Andalucía. Es decir, cabe preguntarse cómo afectará el SAIEX a la competencia entre grupos de investigación a nivel regional y nacional.

<sup>49</sup> Desarrollado en el artículo 37.

<sup>50</sup> Vid. el artículo 37.4.b) en conexión con el artículo 42.4.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 50/98	



Téngase en cuenta que en marco del SAIEX se otorgará una ventaja en forma de prestigio y financiación adicional a los centros/unidades acreditados, colocándolos en una posición privilegiada respecto a otros grupos no acreditados. Esta desigualdad de trato puede estar justificada en base a una diferencia objetiva en méritos (solo los excelentes reciben el sello) para corregir un fallo de mercado (falta de masa crítica en I+D excelente). No obstante, el sistema debe ser abierto y dinámico, es decir, con convocatorias periódicas que permitan a nuevos grupos aspirar a la certificación en el futuro.

Con respecto a la financiación exclusiva que la Junta de Andalucía asignará a los agentes certificados por el SAIEX, habría de permitirse la concurrencia de todos los posibles interesados que cumplan los requisitos.

Además, en materia de ayudas públicas, se recuerda la importancia de seguir las *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva* (G-2021-01), de la CNMC, de 15 de octubre de 2021.<sup>51</sup>

Adicionalmente, sobre esta cuestión, se recomienda recabar el parecer de la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea sobre si las medidas de apoyo contempladas en los artículos 37.4.b) y 42.4 pueden o no constituir una ayuda de Estado a efectos del Derecho de la UE,<sup>52</sup> y sobre su compatibilidad con la normativa europea.

---

<sup>51</sup> Este documento contempla unos decálogos en tres de las áreas donde la intervención pública puede tener un mayor impacto en la competencia: la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública. En particular, y para el caso de las ayudas se presentan las diez recomendaciones efectuadas por la CNMC, de las que destacaremos algunas ideas básicas:

- Planificación y evaluación *ex ante*: Diseñar las ayudas públicas con una planificación adecuada y realizar evaluaciones previas para asegurar su necesidad y proporcionalidad.
- Evaluación *ex post*: Implementar mecanismos de evaluación posterior para analizar la eficacia y eficiencia de las ayudas otorgadas, permitiendo ajustes futuros basados en evidencias.
- Transparencia: Garantizar la máxima transparencia en la concesión de ayudas, publicando información detallada sobre beneficiarios, montos y criterios de adjudicación.
- Concurrencia y competencia: Fomentar la participación de múltiples actores en los procesos de adjudicación de ayudas, evitando favoritismos y promoviendo la competencia.
- Neutralidad competitiva: Asegurar que las ayudas no distorsionen la competencia, evitando ventajas indebidas a ciertas empresas o sectores sin justificación.
- Temporalidad: Establecer límites temporales claros para las ayudas, evitando su prolongación innecesaria y promoviendo la autosuficiencia de los beneficiarios.
- Condicionalidad: Vincular las ayudas a condiciones específicas que promuevan objetivos de política pública, como la innovación, sostenibilidad o creación de empleo.
- Control y seguimiento: Implementar sistemas de control y monitoreo para asegurar el cumplimiento de las condiciones establecidas y detectar posibles irregularidades.
- Coordinación interadministrativa: Fomentar la colaboración entre diferentes niveles de la administración para evitar duplicidades y asegurar la coherencia en la concesión de ayudas.
- Adaptación y flexibilidad: Diseñar las ayudas con capacidad de adaptación a cambios en el entorno económico o sectorial, permitiendo ajustes que mantengan su eficacia y relevancia.

<sup>52</sup> El artículo 107.1 del TFUE define la ayuda de Estado como cualquier apoyo o ventaja económica, otorgada mediante recursos públicos por una autoridad pública, de manera selectiva a determinadas empresas o sectores, que favorezca a los beneficiarios frente a sus competidores y que afecte a la competencia y al comercio entre Estados miembros.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 51/98	



Por último, con relación a lo dispuesto en el artículo 36.1.d)<sup>53</sup>, es importante asegurar que la colaboración entre los otros Agentes del SAC no derive en prácticas anticompetitivas, que puedan resultar contrarias a la normativa de defensa de la Competencia. Por tal motivo, se aconseja que esta previsión deje explícitamente recogido que este tipo de iniciativas de colaboración e intercambio, en cualquier caso, debe ajustarse a la legislación de defensa de la competencia, con el fin de minimizar el riesgo de realización de conductas que restrinjan la libre competencia en los mercados.

### 5.3.8. Disposiciones sobre la acreditación de las Unidades de excelencia en la investigación y las Unidades de investigación competitiva (artículos 41 y 42)

Los artículos 41 y 42 se centran en la acreditación de las Unidades de Excelencia en la Investigación (en adelante, UExI) y las Unidades de Investigación Competitiva (en adelante, UICo) en el ámbito andaluz<sup>54</sup>.

El objetivo de este proceso es reconocer a las mejores unidades andaluzas, atendiendo a sus características y a los logros científicos obtenidos en los últimos años (artículo 42.1).

De acuerdo con el artículo 41.1, la Consejería competente en materia de Universidad, Investigación e Innovación será la encargada de convocar y resolver el proceso de acreditación de las UExI y UICo.

Asimismo, se establece que el procedimiento y los requisitos serán desarrollados reglamentariamente.

En cuanto al proceso de acreditación, se exige la elaboración de un Plan Estratégico de Investigación (en adelante, PEI) que defina los objetivos que la unidad pretende alcanzar (artículo 41.2). Este proceso se desarrollará en régimen de concurrencia competitiva, con participación de comités científicos compuestos por expertos nacionales e internacionales, independientes y de reconocido prestigio.

El artículo 41.3 establece el contenido mínimo obligatorio del precitado PEI<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> En concreto, dicha previsión se refiere expresamente al “Manteniendo acuerdos activos de colaboración e intercambio a nivel institucional con otros Agentes del Sistema Andaluz de Conocimiento y que trabajen en la potenciación de las actividades de transferencia y divulgación del conocimiento a la sociedad”.

<sup>54</sup> En el artículo 12.2 del Decreto 223/2023, de 12 de septiembre se señala que estas Unidades de Excelencia en Investigación y Unidades de Investigación Competitiva podrán estar constituidas por una o varias de las instituciones recogidas como Agentes de Generación de Conocimiento.

<sup>55</sup> En concreto, el artículo 42.3 del anteproyecto legislativo analizado dispone lo siguiente:

“3. El Plan Estratégico deberá abordar, al menos, los siguientes apartados:

a) La organización de la Unidad, incluyendo la propuesta de la persona que vaya a desempeñar la Dirección Científica, que será el máximo responsable de la Unidad una vez sea acreditada. La persona que vaya a desempeñar dicha dirección será una persona investigadora de reconocido prestigio según los más exigentes estándares y, al mismo tiempo, contará con una importante capacidad de liderazgo en la organización de la investigación.

En el caso de las UIA entre varias universidades u organismos, la persona que vaya a desempeñar la Dirección Científica podrá ser uno de los coordinadores de estas.

b) La financiación de la Unidad en el momento de la solicitud.

c) Los resultados de la investigación obtenidos en los últimos años.

d) Los recursos humanos disponibles o de los que se dispondrá.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 52/98	



Por su parte, el artículo 41.6 dispone que, mediante una Orden de la Consejería competente, se determinará el proceso de acreditación y se fijarán los rangos de puntuación necesarios para obtener la acreditación como UExI o UICo.

A su vez, en el artículo 42.2 se recogen los requisitos de excelencia y características exigibles a la actividad investigadora de las unidades objeto de la acreditación. Entre ellos:

- a) Alto nivel de impacto y competitividad en su campo de actividad en el escenario científico nacional e internacional.
- b) Desarrollo de actividades investigadoras orientadas a la generación de conocimiento de frontera.
- c) Disponer o desarrollar actividades de formación, selección y atracción de recursos humanos.
- d) Mantenimiento de acuerdos activos de colaboración e intercambio con centros de investigación de alto nivel.
- e) Trabajar en la potenciación de las actividades de transferencia y divulgación del conocimiento a la sociedad.
- f) Captación de fondos en convocatorias nacionales y europeas.

Además, el artículo 42.3 establece que las UExI y UICo deben constituirse como unidades de referencia y exponentes destacados de la calidad y relevancia de la investigación científica de frontera en Andalucía, desempeñando un papel dinamizador del SAC.

Por último, en el artículo 42.4 se recoge la posibilidad de que en las convocatorias se incluya la concesión de una ayuda para desarrollar el PEI de la Unidad, con el objeto de consolidar sus capacidades y su liderazgo científico internacional.

En lo que respecta a la duración y renovación de la acreditación, esta se otorgará por un período de cuatro años, pudiendo las unidades volver a concurrir a una nueva convocatoria una vez finalizado dicho período (artículo 41.4).

Finalmente, el artículo 41.5 permite que los centros y unidades de excelencia con acreditación estatal puedan concurrir al proceso autonómico el año anterior a la finalización del proyecto de excelencia estatal, siempre que soliciten también la nueva acreditación. En caso de resolución favorable en el ámbito estatal, la acreditación autonómica no tendrá efectos económicos (artículo 41.5).

---

*e) El diagnóstico, las perspectivas, objetivos y actuaciones del Plan Estratégico para los siguientes cuatro años respecto de estos y otros aspectos que se consideren nucleares.*  
*f) Las medidas de transferencia de conocimiento que se prevé implementar, con el fin de fomentar que la innovación derivada del conocimiento llegue a las empresas y la sociedad.*  
*Además, de forma sintética, el Plan Estratégico de Investigación debe indicar en qué punto se encuentra la investigación que desarrolla la Unidad, cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar y cómo se llegará a ese escenario, subrayando la significación cualitativa y cuantitativa de los avances conseguidos”.*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 53/98	



De la redacción de estos dos preceptos, en conexión con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 223/2023, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del SAC, se infiere que el objetivo de estas medidas es fomentar la investigación excelente mediante estructuras que potencien y mejoren la colaboración multi e interdisciplinar entre investigadores —que trabajen en una temática de las recogidas en la Estrategia de Especialización Inteligente para la Sostenibilidad de Andalucía 2021-2027, S4 Andalucía, y en la Estrategia de I+D+I de Andalucía (EIDIA), Horizonte 2027, o herramientas de planificación estratégica que las sustituyan—, cuyo liderazgo científico esté contrastado a nivel internacional, con capacidades para contribuir decisivamente a avanzar en la frontera del conocimiento y generar resultados de alto impacto, así como para la atracción de talento.

En tal sentido, el proyecto normativo andaluz parte de una intención clara de fomentar la excelencia científica en Andalucía, mediante el apoyo público orientado a iniciativas de I+i de alta calidad, en consonancia con el marco estatal y europeo<sup>57</sup>, y con experiencias estatales consolidadas en materia de excelencia investigadora, previendo para ello un procedimiento con vocación competitiva, lo cual se valora positivamente.

No en vano, aquellas estructuras que superen el referido proceso de acreditación podrán beneficiarse de una serie de ventajas competitivas, dado que pasarán a ostentar una consideración del más alto nivel, en cuanto a reputación y reconocimiento social y científico, y por tal motivo, se beneficiarán de una financiación exclusiva para desplegar su PEI, con la finalidad de consolidar sus capacidades y su liderazgo científico internacional, y poder posicionarlas, a medio plazo, para acceder prestigiosas iniciativas estatales de fomento en materia de investigación.

Por ello, es fundamental que en la práctica se prevea un diseño que promueva la concurrencia competitiva en el proceso de evaluación y acreditación y minimice los eventuales efectos restrictivos directos o indirectos del sistema que se implemente.

A tal efecto, se recomienda que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones:

- Con respecto a los requisitos establecidos en el artículo 42.2, si bien es cierto que los mismos se vinculan a la calidad científica y resultan coincidentes con los criterios previstos a nivel estatal —como los altos estándares de impacto internacional, liderazgo científico, la colaboración internacional o la captación de fondos europeos—, sin embargo, pueden actuar como barreras de entrada indirectas, excluyendo a entidades con un alto potencial científico pero sin trayectoria previa internacionalizada, o a pequeños grupos de investigación con trayectoria de publicaciones de alto impacto pero con escasas capacidades burocráticas, con el riesgo de

---

<sup>57</sup> Recomendación (UE) 2021/2122 del Consejo de 26 de noviembre de 2021 sobre un Pacto de Investigación e Innovación en Europa.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 54/98	



limitar la innovación disruptiva en favor de grandes centros consolidados y de reducción de la pluralidad del ecosistema de investigación<sup>58</sup>.

- Por otro lado, se recomienda que la futura Orden por la que se determine el proceso de acreditación y se dispongan los rangos de puntuación necesarios para obtener la acreditación como UExI o UICo permita que cualquier agente de generación de conocimiento pueda optar, en igualdad de condiciones, al reconocimiento.

A tal efecto, es fundamental que en el diseño del procedimiento y en las futuras convocatorias no impongan restricciones adicionales, y se posibilite una selección y evaluación de candidatos de la forma más objetiva y competitiva posible, abierta a todos los agentes de generadores de conocimiento cualificados.

Además, se podría valorar la posible inclusión de mecanismos que favorezcan la entrada de nuevas unidades emergentes (cupos, categorías diferenciadas, convocatorias específicas para centros de nueva creación, entre otros).

- Asimismo, aunque se prevé la participación de comités de expertos internacionales e independientes, y dado que la norma no se concreta el proceso de selección y evaluación, para no generar incertidumbre regulatoria, en la normativa de desarrollo habría de garantizarse la predictibilidad y transparencia del procedimiento para generar confianza e incentivar la participación en el sistema de acreditación.
- Por otra parte, al tratarse de acreditaciones por 4 años, con posibilidad de renovación, y ante la exigencia de liderazgo internacional mantenido, las unidades ya acreditadas podrían estar en ventaja estructural para renovar. Se reduciría, por tanto, la dinámica competitiva si no se incorporan mecanismos que garanticen la entrada de nuevos actores o que evalúen con mayor exigencia a las unidades ya acreditadas.
- En último lugar, se aconseja efectuar un seguimiento de los efectos reales de la medida, incorporando indicadores y mecanismos de evaluación externa de los resultados del sistema de acreditación sobre el ecosistema andaluz de I+D+I.

<sup>58</sup> Otro efecto potencial que puede propiciar el sistema previsto sería el de la dependencia del apoyo económico vinculado a la acreditación. Ello, dado que solo las unidades acreditadas como UExI o UICo pueden acceder a ciertos fondos. Las no acreditadas quedarían en desventaja al no tener apoyos similares y esta circunstancia, a su vez, puede acentuar la asimetría en la capacidad de competir por fondos, atraer talento o consolidar líneas de investigación, lo que repercute en la competencia interna del sistema.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 55/98	



### 5.3.9. Reglamentación del proceso de evaluación, acreditación y seguimiento de los Institutos de Investigación Sanitaria Andaluces (artículo 46)

El artículo 46 establece el marco normativo para los Institutos de Investigación Sanitaria Andaluces (en adelante, ISS), definidos como entidades dedicadas a la investigación en salud, creadas dentro de los hospitales andaluces.

Para tener dicha consideración, el artículo 46.1 dispone la necesidad de que estas entidades sean “impulsadas por el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII)”.

Asimismo, se establece que, para garantizar su calidad y el adecuado cumplimiento de sus objetivos, los ISS se sujetan a un proceso de evaluación, acreditación y seguimiento establecido por el citado ISCIII (artículo 46.2). Con ello, se pretendería asegurar que operen con estándares de excelencia científica y sanitaria.

Por otro lado, el régimen de funcionamiento y la financiación de estos centros se regula mediante convenios de colaboración, conforme a lo dispuesto en el artículo 8. Este último artículo establece que los Agentes públicos del SAC podrán suscribir convenios sujetos al derecho administrativo, según lo previsto en el artículo 34 de la Ley 14/2011, de 1 de junio.

Sobre dicho punto se le solicitó información al órgano tramitador de la norma. Del informe de contestación, de fecha 14 de enero de 2025, se infería que la citada previsión normativa carecía de impacto alguno en la competencia efectiva y la unidad de mercado, habida cuenta de la naturaleza jurídico-pública del Instituto de Salud Carlos III, como organismo público de Investigación de la Administración General del Estado, especializado en salud y biomedicina.

En concreto, se argumentaba por la Secretaría General de Investigación e Innovación que “el Instituto de Salud Carlos III (en adelante, ISCIII) es un organismo público de Investigación dependiente del Ministerio de Ciencia, Investigación y Universidades, cuya misión es contribuir a mejorar la salud de todos los ciudadanos y luchar contra las enfermedades, a través del fomento de la investigación y la innovación en Ciencias de la Salud y Biomedicina, y de la prestación de servicios científicos-técnicos de referencia y programas docentes dirigidos al Sistema Nacional de Salud. Entre sus objetivos se encuentra el de vertebrar la investigación en el ámbito del Sistema Nacional de Salud (SNS), a través de sus Centros de Referencia Nacional, Institutos de Investigación, Fundaciones, Redes, Consorcios y Plataformas de Servicios Científico-Técnicos”.

Asimismo, se informaba que “el Real Decreto 375/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Salud "Carlos III" le atribuye, entre otras funciones, como Organismo de acreditación científica y técnica de carácter sanitario, la acreditación científica y técnica de aquellas entidades y centros que alcancen el nivel de servicios de salud pública e investigación que se determine reglamentariamente”.

Por todo ello, el órgano promotor de la norma considera que esta previsión del texto remitido no tiene un impacto en la competencia efectiva y la unidad de mercado por no afectar al desarrollo de una

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 56/98	



actividad económica y en todo caso excede del ámbito regulatorio de la Comunidad Autónoma andaluza.

Sin embargo, desde la óptica de la competencia, el proceso diseñado de evaluación, acreditación y seguimiento por parte del ISCIII<sup>59</sup> se erige en un procedimiento en el que un operador del mercado (con independencia de su naturaleza jurídica) decide sobre el acceso de nuevos entrantes al mismo, convirtiéndose en una forma de evaluación o acreditación que supone un control sobre la oferta por parte de aquellos.

La atribución al ISCIII de esta función en régimen de exclusividad abre la posibilidad de que este utilice la acreditación como un instrumento para distorsionar la competencia en el ámbito de la investigación sanitaria, afectando al acceso de otras entidades que pretenden llevar a cabo esta actividad en el mercado.

Otro obstáculo al desarrollo de la competencia efectiva radica en que el Instituto Carlos III concentra tanto la prestación de servicios científico-técnicos sanitarios y biomédicos como las funciones de evaluación, acreditación y seguimiento, lo que le otorga a este organismo una posición de ventaja frente a sus posibles competidores en el mercado de la investigación biomédica.



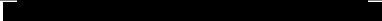
---

<sup>59</sup> Según la información disponible en su página web <https://www.isciii.es/inicio>, el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) es la referencia nacional e internacional en investigación biomédica y salud pública en España. Es el Organismo Público de Investigación (OPI) del Gobierno encargado de financiar y llevar a cabo la investigación biomédica nacional. Depende del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, aunque también está adscrito al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. El ISCIII nació en 1986 con la Ley General de Sanidad y, además de fomentar y coordina la investigación biomédica, ofrece servicios científico técnicos sanitarios y biomédicos al Sistema Nacional de Salud, y dispone de programas de formación en salud pública, gestión sanitaria y dirección científica.

La cobertura de servicios científicos y técnicos es una de las labores más reconocibles en el ISCIII. Se lleva a cabo por medio de la red de vigilancia epidemiológica, la red de laboratorios de referencia y la red de laboratorios de alerta biológica y permite la identificación y caracterización de agentes infecciosos y la determinación de contaminantes ambientales, entre otras cuestiones. Cuando hay un potencial peligro para la salud pública ligado a un agente infeccioso o a un brote patológico, es el ISCIII el que gestiona el análisis de muestras, por ejemplo, trabajando en coordinación y colaboración con las comunidades autónomas en cuestiones de vigilancia epidemiológica.

El ISCIII, que tiene un campus en Madrid capital y otro en Majadahonda (Madrid), acoge numerosos centros y unidades, que trabajan sobre diferentes ámbitos sanitarios. El ISCIII alberga el Centro Nacional de Epidemiología; el Centro Nacional de Microbiología; el Centro Nacional de Sanidad Ambiental; el Centro Nacional de Medicina Tropical; la Escuela Nacional de Sanidad; la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo; el Instituto de Investigación de Enfermedades Raras; la Unidad de Investigación en Enfermedades Crónicas; la Unidad de Investigación en Telemedicina y eSalud; la Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías Sanitarias; la Oficina de Transferencia de los Resultados de Investigación; la Biblioteca Nacional de Ciencias de la Salud; la Oficina de Proyectos Europeos; el Banco Nacional de Líneas Celulares, y el Registro Nacional de Biobancos.

Del ISCIII dependen también tres fundaciones: el Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares (CNIC), que investiga sobre enfermedades del corazón; el Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas (CNIO), que investiga en cáncer, y el Centro de Investigación en Enfermedades Neurológicas (CIEN), que investiga en patologías como el Alzheimer, entre otras. Además, el Instituto ha promovido y financia el Consorcio Centros de Investigación Biomédica en Red (Ciber); los Institutos de Investigación Sanitaria (IIS) de los hospitales; las Redes temáticas de investigación cooperativa en salud (Retic), y las cuatro Plataformas de Investigación: Biobancos, Tecnologías Médicas y Sanitarias, Ensayos Clínicos, Proteómica, Genotipado y líneas celulares, y Bioinformática.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 57/98	



Dado que ni la Ley estatal de la Ciencia<sup>60</sup> ni la legislación general de sanidad<sup>61</sup> recoge esta forma de acreditación de las entidades dedicadas a la investigación en salud ni atribuye a este organismo público dicha función, unido a que la LGUM<sup>62</sup> y por remisión de esta la Ley 17/2009, de 23 de noviembre<sup>63</sup>, contempla entre los requisitos prohibidos para acceder a una actividad de servicios o su ejercicio, salvo excepciones, la intervención directa o indirecta de competidores, es recomendable un análisis en mayor profundidad desde la óptica de su necesidad y proporcionalidad para que sea acorde con los principios de una buena regulación económica.

Adicionalmente, el hecho de que se indique expresamente que “deben someterse a procesos de evaluación, acreditación y seguimiento por parte del Instituto de Salud Carlos III” determina la sujeción a una especie de régimen de autorización, que ha de quedar suficientemente justificada conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en los artículos 17.1 y 5 de la LGUM.

Por otra parte, no se concretan los criterios a tener en cuenta por este organismo para la concesión de la acreditación de los institutos, por lo que genera inseguridad jurídica para los destinatarios de la norma.

---

<sup>60</sup> La Ley 14/2011, de 1 de junio, en su artículo 47, regula los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado, de la siguiente forma:

*“1. Son Organismos Públicos de Investigación los creados para la realización directa de actividades de investigación científica y técnica, de actividades de prestación de servicios tecnológicos, y de aquellas otras actividades de carácter complementario, necesarias para el adecuado progreso científico y tecnológico de la sociedad, que les sean atribuidas por esta ley o por sus normas de creación y funcionamiento. Además, el Instituto de Salud Carlos III realizará actividades de financiación de la investigación científica y técnica.*

*2. Tienen la condición de Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), el Centro de Investigaciones Energéticas Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), y el Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC) sin perjuicio de su propia naturaleza consorcial.*

*3. Se establecerán medidas para mejorar y optimizar los procesos de evaluación de la actividad de los Organismos Públicos de Investigación. Regulado por el Decreto 375/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Salud Carlos III.”*

<sup>61</sup> El Instituto de Salud «Carlos III» fue creado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, con la naturaleza de Organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo, como órgano de apoyo científico-técnico del Departamento de Sanidad y de los distintos Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas.

<sup>62</sup> “Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. (...)

2. Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: (...)

d) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.

<sup>63</sup> “Artículo 10. Requisitos prohibidos. En ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente: (...)

f) Intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, sin perjuicio de la actuación de colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales, como autoridades competentes, en el ámbito de las competencias que les otorga la ley. Esta prohibición se extiende a organismos como las cámaras de comercio y a los interlocutores sociales en lo que concierne al otorgamiento de autorizaciones individuales, pero esa prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o de los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 58/98	



En este contexto, resultaría más adecuado que dicha función pudiera ser ejercida por la propia Administración pública autonómica o, en su defecto, por aquellos organismos públicos o privados que reúnan los requisitos necesarios de solvencia técnica y objetividad para llevar a cabo los procesos de evaluación o acreditación con plenas garantías en cuanto a los estándares técnicos y científicos exigibles, asegurando en todo caso la protección del interés público.

En cualquier caso, deberían adoptarse las medidas oportunas para garantizar que las actuaciones del organismo se ajustan al principio de no discriminación, asegurando la igualdad de trato y evitando prácticas discriminatorias entre los distintos organismos dedicados a la investigación sanitaria. Igualmente, se debe asegurar la imparcialidad de funcionamiento de este organismo y reducir la posibilidad de decisiones que deriven en distorsiones de la competencia.

Por último, el hecho de que el funcionamiento y la financiación de los ISS andaluces se rijan por convenios de colaboración con Agentes públicos del SAC plantea la necesidad de garantizar transparencia y condiciones equitativas en el acceso a estos acuerdos, en la medida en que si estos convenios favorecen únicamente a estos institutos, podría suponer una barrera de acceso, limitando la participación de otras entidades y, por tanto, la diversidad en la investigación biomédica. Asimismo, puede afectar a la neutralidad competitiva.

Sobre la base de lo expuesto, se recomienda que se evalúe la regulación del proceso de evaluación, acreditación y seguimiento de los ISS (artículo 46), en aplicación de los precitados principios de buena regulación económica —en particular, los de necesidad y proporcionalidad previstos en los artículos 17 y 5 de la LGUM—, y valorando la oportunidad de replantear su redacción, optando por aquella alternativa regulatoria que permita alcanzar el objetivo que se persigue de la manera menos restrictiva posible. En tal sentido, sería conveniente adoptar un modelo regulatorio que favorezca un entorno competitivo en la evaluación y acreditación de las entidades de investigación sanitaria, evitando la designación en exclusiva de un único organismo de evaluación y acreditación, en la medida en que podría generar distorsiones a la competencia.

### 5.3.10. Sobre la regulación de las Academias (artículo 59)

El artículo 59.2 de la norma regula los requisitos para la creación y aprobación, la fusión, absorción, segregación y disolución de las Academias, así como el control de calidad de sus actividades.

La Secretaría General de Investigación e Innovación, en su contestación a la petición de información complementaria solicitada indica que “(...) *al igual que ocurría en el caso del Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, la exigencia de aprobación de las academias mediante Decreto del Consejo de Gobierno es un requisito ya previsto en el artículo 7 del Decreto 138/2022, de 2 de agosto, por el que se regulan las Academias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho Decreto es el que actualmente regula el objeto y el régimen jurídico aplicable a la organización y funcionamiento de las academias de divulgación del conocimiento de Andalucía. Por lo tanto, el artículo 59.2 del APL propuesta se limita a reconocer una materia con reserva reglamentaria, que actualmente se encuentra cubierta por el*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 59/98	



*Decreto citado. De esta manera, no se introduce ninguna barrera o limitación que afecte a la unidad de mercado, al no aportar nuevos elementos que puedan repercutir al sector”.*

Con carácter previo, cabe señalar que el artículo 59.1 dispone que “las Academias de Andalucía son Corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad” y su finalidad se centra en el fomento de la I+D+i, específicamente en la promoción y la divulgación del conocimiento en cualquiera de sus formas.

El reconocimiento de las Academias como corporaciones de derecho público las sitúa en una posición similar a la de los Colegios Profesionales y otras entidades que ejercen funciones públicas. Al conferirles personalidad jurídica propia y atribuirles la condición de corporación de derecho público, se les otorga un estatus diferenciado y privilegiado frente a otras entidades —como asociaciones, fundaciones privadas o las sociedades científicas reguladas en el artículo 60 de esta ley— que desarrollan actividades comparables de fomento y difusión del conocimiento.

Por ello, esta regulación debe sustentarse sobre la base de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, así como el principio de neutralidad competitiva.

Si bien es cierto que las Academias deben desarrollar actividades de interés público en el ámbito del fomento de la I+D+i, —en particular, en la promoción y la divulgación del conocimiento—, no debe obviarse que les corresponden otras funciones. Entre ellas, cabe destacar el asesoramiento al Gobierno y a la Administración de la Junta de Andalucía, a las universidades y, en su caso, a las corporaciones locales; la emisión de informes técnicos sobre materias de su ámbito de conocimiento; así como la participación en órganos consultivos de la Administración autonómica. A ello puede añadirse su posible intervención en procesos de tasación pericial<sup>64</sup>.

En concreto, según el artículo 59.5, las Academias puedan realizar funciones como las siguientes:

- a) Promover y desarrollar el estudio, la investigación y la difusión del ámbito del conocimiento que le corresponda.
- b) Asesorar al Gobierno y a la Administración de la Junta de Andalucía, a las Universidades y, en su caso, a las Corporaciones Locales, en las materias propias de sus fines y ámbito del conocimiento, en los términos previstos en el ordenamiento jurídico y en sus estatutos.
- c) Emitir los informes que, sobre las materias propias de su ámbito del conocimiento, les sean requeridos por el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía, por las Universidades y, en su caso, por las Corporaciones Locales.

---

<sup>64</sup> Ello en virtud de lo establecido en el artículo setenta y ocho de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, en cuya virtud “El justo precio de los bienes se determinará mediante tasación pericial por una Comisión compuesta por tres académicos, designados, uno por la Mesa del Instituto de España, otro por el Ministerio de Educación y Cultura y el tercero por el propietario del bien afectado. La designación podrá recaer en académicos de las Academias de Distrito, presidiendo el primero de los indicados y decidiendo los empates con voto de calidad.”

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 60/98	



d) Formar parte de los órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos que sean establecidos legal o reglamentariamente.

e) Relacionarse, cuando fuere necesario, con otras Academias de cualquier ámbito territorial, así como con instituciones, entidades y corporaciones referidas con su ámbito del conocimiento.

Lógicamente, el ejercicio de estas funciones debe sujetarse a criterios de transparencia, publicidad y objetividad, entre otros.

Especialmente relevante es un cierto paralelismo entre las funciones atribuidas a las academias en el APL y las funciones reconocidas a los Colegios Profesionales en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. En su artículo 5, dicha ley establece, entre otras, las siguientes atribuciones para los Colegios:

*“b) Ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa.*

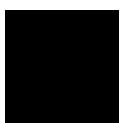
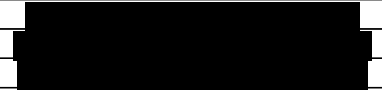
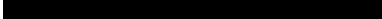
(...)

*d) Participar en los Consejos u Organismos consultivos de la Administración en la materia de competencia de cada una de las profesiones”.*

Desde la perspectiva de una regulación económica eficiente, cualquier intervención normativa que limite la competencia —especialmente mediante el establecimiento de barreras de acceso o la asignación de funciones exclusivas—, debe estar debidamente justificada por la existencia de fallos de mercado claramente identificados o por la concurrencia de RIIG y debe cumplir con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva. Es decir, solo deben admitirse restricciones si son imprescindibles para alcanzar un objetivo legítimo de interés general, si no existen alternativas menos restrictivas y si el beneficio esperado de la intervención supera los costes en términos de competencia y eficiencia económica.

En este contexto, conviene tener en cuenta que, según el Instituto de España, las Reales Academias son instituciones centenarias que constituyen el más alto exponente del conocimiento y participan activamente en el fomento de la divulgación y de la cultura científica. Sin embargo, la ausencia de una normativa estatal general que regule de forma sistemática su naturaleza jurídica, funciones, régimen de acceso y mecanismos de supervisión puede comportar restricciones a la competencia. El único marco estatal existente, el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, se limita a regular el Instituto de España y su papel coordinador respecto a las Reales Academias de ámbito nacional, sin establecer criterios uniformes de configuración o funcionamiento para el conjunto de estas entidades.

Cabe destacar que en el ordenamiento jurídico español no existe una Ley estatal que regule de forma general a las Academias ni tampoco una norma que fije los criterios y pautas para su regulación,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 61/98	



estableciendo un régimen general para las mismas. Actualmente, la única norma estatal es el Real Decreto 1160/2010, del 17 de septiembre, que regula el Instituto de España. Esta norma reconoce al Instituto como una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. El Instituto reúne a las Reales Academias de ámbito nacional<sup>65</sup>, con el propósito de coordinar las funciones que deban ejercer en común. Además, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Educación y previo informe del Instituto de España y de las Academias que lo integran, podrá acordar la incorporación de otras academias de ámbito nacional, valorando su trayectoria y la calidad y excelencia de sus miembros y actividades. Las academias reciben financiación pública directa con partidas presupuestarias específicas en los Presupuestos Generales del Estado.

Por otro lado, merece destacar que no todas las comunidades autónomas han desarrollado legislación específica. En Andalucía, se asumieron competencias exclusivas sobre las academias en virtud del artículo 79.2 del Estatuto de Autonomía y se aprobó la Ley 7/1985, por la que se creó el Instituto de Academias de Andalucía, así como la Ley 16/2007, de la Ciencia y el Conocimiento.

Por todo ello, si se pretende consolidar un sistema en el que las Academias desempeñen funciones públicas relevantes, en la medida en que estas puedan implicar restricciones al acceso o generar ventajas exclusivas en el mercado, dada su similitud con otras entidades que actúan en el mismo ámbito de actividad es imprescindible establecer un marco normativo claro, sistemático y sometido a evaluación objetiva.

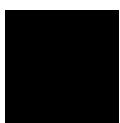
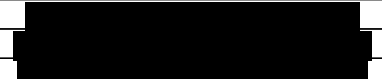
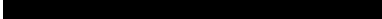
Por último, resulta necesario señalar los riesgos para la mejora regulatoria que comporta la expresión incluida en la propuesta normativa al indicar “en cualquiera de sus formas”, dado que podría dar lugar a un amplio margen de discrecionalidad en su reconocimiento, funciones o acceso, afectando negativamente a la inseguridad jurídica para los destinatarios de la norma.

### 5.3.10.1. Requisitos para la creación y aprobación, fusión, absorción, segregación y disolución de las Academias (artículo 59.2)

El apartado 2 del artículo 59 del APL establece que “[l]as Academias tendrán ámbito autonómico y serán aprobadas mediante Decreto del Consejo de Gobierno. Los aspectos referidos a los requisitos para la creación y aprobación, la fusión, absorción, segregación y disolución de las Academias, así como el control de calidad de sus actividades serán establecido reglamentariamente”.

---

<sup>65</sup> Artículo 1.2. Forman parte del Instituto de España: a) La Real Academia Española. b) La Real Academia de la Historia. c) La Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. d) La Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. e) La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. f) La Real Academia Nacional de Medicina. g) La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. h) La Real Academia Nacional de Farmacia. i) La Real Academia de Ingeniería. j) La Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Las dos últimas incorporaciones han sido la Real Academia de Ingeniería en 2015 y más recientemente la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras en 2017, esta última con sede en Barcelona.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 62/98	



Esta redacción plantea varias cuestiones relevantes desde la perspectiva de los principios de buena regulación económica, en particular en lo que respecta al principio de necesidad y proporcionalidad y de cooperación entre las administraciones públicas, recogidos en la LGUM.

En primer lugar, la remisión genérica a un desarrollo reglamentario para establecer los requisitos para la creación, aprobación, modificación y disolución de las academias introduce un alto grado de indeterminación normativa, como se verá en el apartado dedicado a las remisiones reglamentarias.

Los requisitos que se establezcan para la creación y aprobación de estas entidades pueden suponer restricciones de acceso a los operadores económicos, por lo que han de superar el test de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM. Esto podría limitar la competencia si no se garantiza la igualdad de oportunidades para acceder al reconocimiento como Academia.

En segundo lugar, debe subrayarse que las Academias, por su propia naturaleza, son entidades que aplican criterios de acceso restrictivos, basados en la excelencia científica o cultural de sus miembros. Muchas de ellas, además, fijan estatutariamente un número limitado de plazas académicas, lo que puede derivar en un cierre estructural. En este contexto, el reconocimiento institucional por parte de la Administración adquiere un valor significativo, ya que conlleva no solo visibilidad y legitimidad, sino también el acceso a financiación pública y funciones consultivas. Por tanto, resulta esencial que los criterios de creación y reconocimiento sean públicos, objetivos, proporcionados y no discriminatorios, en línea con los principios de necesidad y proporcionalidad, a fin de evitar barreras de entrada injustificadas.

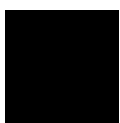

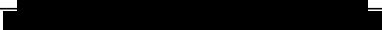
La actual ausencia de una norma con rango legal que establezca criterios homogéneos de inclusión y participación en el Instituto de Academias de Andalucía refuerza esta restricción. La falta de un régimen general claro y previsible de los criterios de admisión, dificulta la planificación y el desarrollo institucional de las entidades potencialmente interesadas en integrarse. Además, podría implicar una discriminación injustificada respecto a otras entidades científicas o culturales que, aun no adoptando la forma de academia, contribuyen igualmente al sistema de I+D+i mediante funciones equiparables.

A este respecto, llama la atención la ausencia de una norma que fije unos criterios y pautas claros de inclusión y de participación en el Instituto de Academias de Andalucía.

Por último, en lo que respecta al control de calidad de las actividades prevista en este precepto, su remisión a desarrollo exige igualmente alinearse con los principios de una buena regulación económica y respetuosa de la libre competencia.

En este sentido, sería inapropiado que sean las propias agrupaciones de los oferentes de los servicios —como es en el caso que nos ocupa las academias—, las que realicen los controles de calidad, al poder determinar las condiciones de entrada y permanencia en el mercado en el propio interés de sus integrantes, lo que distorsiona la dinámica competitiva.

Además, la existencia de mecanismos de control de la calidad gestionados por los propios agentes del sector podría favorecer una uniformización artificial de la calidad o de las condiciones de la prestación de los servicios, limitando la diversidad, la innovación y la competencia por calidad que deben

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 63/98	



caracterizar un entorno abierto. En lugar de estimular la mejora continua, estos sistemas pueden consolidar un modelo homogéneo de prestación que excluye propuestas alternativas o enfoques diferenciados.

Por todo ello, sería recomendable que se establezcan mecanismos independientes y periódicos de evaluación del desempeño, con criterios técnicos y necesarios que permitan valorar el impacto de las actividades desarrolladas, su adecuación a los fines institucionales y la eficiencia en el uso de recursos públicos.

### 5.3.10.2. Regulación de las Academias mediante Estatutos aprobados por Decreto (artículo 59.3)

Por lo que respecta a su regulación, al artículo 59.3 remite a los Estatutos que serán aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno. En ellos se establecerá, de manera específica, el patrimonio y el régimen económico-financiero.

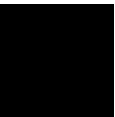

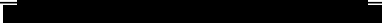
En este sentido, es oportuno advertir que, a diferencia de otras corporaciones de derecho público como los colegios profesionales que se nutren del pago de las cuotas de sus miembros, la financiación de las Academias para la realización de sus funciones se vincula, según lo establecido en el artículo 6.1 del Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, con las asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, de las subvenciones que puedan concederle otras Administraciones Públicas u organismos, así como de las aportaciones que puedan percibir de entidades o personas públicas o privadas o de los productos de sus publicaciones y servicios, y de las donaciones y legados que reciba.

Por ello, resulta necesario que la regulación de las Academias y su régimen económico-financiero se ajuste a los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva, y en particular, asegurar el mantenimiento de la neutralidad competitiva, en aras de evitar que se le otorgue una situación de ventaja competitiva respecto a otras entidades que realizan idénticas funciones en el mercado.

Adicionalmente, dado que estas entidades pueden ser receptoras de fondos públicos deben prever mecanismos eficaces de control y rendición de cuentas a fin de comprobar no solo el adecuado uso de los fondos públicos que emplean estas instituciones, sino además que dichos fondos se están empleando en la consecución de los objetivos para los que fueron creadas, tal y como sostiene la doctrina científica<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Mascort Guich, AB (2019). Naturaleza jurídica del Instituto de España y las Reales Academias. Revista Española de Control Externo, 21(61), 103-120.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 64/98	



### 5.3.10.3. Integración de las Academias andaluzas en el Instituto de Academias de Andalucía (artículo 59.4)

Según el artículo 59.4 “Las Academias con sede en Andalucía y que desarrollen su actividad fundamentalmente en la Comunidad Autónoma conforman el Instituto de Academias de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente por la que se crea el Instituto de Academias de Andalucía”.

A este respecto, en la medida en que existe un Instituto de España, regulado por el Real Decreto 1160/2010, que integra a las Reales Academias de ámbito nacional así como asocia a otras academias nacionales o de ámbito autonómico, provincial o local asociadas<sup>67</sup>, se deben incorporar mecanismos de cooperación y coordinación entre ambas entidades, a fin de evitar duplicidades. Ello en la medida en que la potencial doble pertenencia de algunas academias puede generar confusión funcional, duplicidades o conflictos de competencias. A efectos prácticos, convendría que la normativa andaluza establezca expresamente que la pertenencia al Instituto de Academias de Andalucía no afecta ni sustituye la asociación al Instituto de España, ni otorga representación fuera del ámbito autonómico.

### 5.3.10.4. Funciones a realizar por las Academias (artículo 59.5). Especial mención a la emisión de Informes y a la participación en órganos consultivos


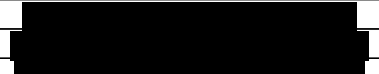
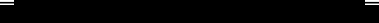
Como se ha indicado anteriormente, las funciones de las academias vienen enumeradas en el apartado 5 del artículo 59.

Con carácter general, el ejercicio de estas funciones implica la posibilidad de que las Academias ejerzan un papel institucional preferente como fuentes de información técnica para decisiones públicas.

Sin embargo, la atribución de estas funciones especialmente la emisión de informes o la participación en órganos consultivos pueden suponer reservas de actividad a favor de estas entidades, en el caso hipotético de que la Junta de Andalucía, las universidades o entidades locales restringieran sistemáticamente el asesoramiento técnico a estas Academias, excluyendo a otros agentes (universidades, institutos independientes, consultoras, *think tanks*, fundaciones especializadas, entre otros).

<sup>67</sup> En la página web del Instituto (<https://institutodeespana.es/>) puede consultarse la relación de las academias asociadas a la fecha del presente informe, ordenadas por fecha de antigüedad del año de su asociación, a partir de 1986, asciende a un total de 64. Desglose por tipo (orientativo, según nombre):

- Academias de Medicina: 18
- Academias de Bellas Artes / Letras / Humanidades: 22
- Academias de Jurisprudencia y Legislación: 8
- Academias de Ciencias (generales, físicas, naturales, veterinarias, etc.): 10
- Academias de Farmacia: 33
- Academias lingüísticas o de lengua: 1 (Academia Valenciana de la Lengua)
- Academias multidisciplinares / varias ramas (como la RA de España en Roma o la Europea de Doctores): 2

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 65/98	



Si el asesoramiento técnico o la emisión de informes se atribuyen con exclusividad a estas Academias, se crearían barreras de acceso a otros operadores, excluyendo a otras fuentes científicas igualmente válidas, que han de estar justificadas conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

Además, se crearía una barrera para operadores de otras comunidades autónomas o con sede fuera del Instituto de Academia. Esta práctica podría resultar contrario al principio de no discriminación previsto en el artículo 3 y 18 de la LGUM.

Para evitar estos riesgos, la Administración debe establecer procedimientos abiertos y basados en méritos, permitiendo que entidades no integradas en el sistema de Academias puedan también ofrecer asesoramiento o emisión de informes públicos, en igualdad de condiciones.

Por lo que respecta a la facultad de participar en los órganos consultivos de la Administración, si bien pudiera considerarse necesario en relación con las cuestiones estrictamente de índole académica, indirectamente podría también incidir sobre las condiciones de competencia del mercado, en la medida en que puede conllevar un elevado riesgo de creación de barreras, de eliminación de la competencia potencial y de limitación de la oferta.

En nuestro ordenamiento jurídico, se recuerda que tanto la norma de transposición de la Directiva de Servicios (en concreto, el artículo 10.f) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre), como el artículo 18.2.d) de la LGUM proscriben la intervención directa o indirecta de competidores en la adopción de decisiones relacionadas con la entrada de nuevos operadores en el mercado.

### 5.3.11. Compra pública de innovación (artículo 65)



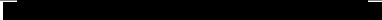
El artículo 65 establece el marco para la compra pública de innovación (en adelante, CPI) como una herramienta estratégica de la Administración Pública andaluza.

Su objetivo es fomentar “la transferencia del conocimiento, la aplicación de los resultados de la investigación, la dinamización económica, el incremento de la competitividad de las empresas innovadoras, y la generación de oportunidades para las nuevas empresas de base tecnológica” (artículo 65.1).

El uso de este tipo de contratación se prevé para cuando la Administración necesita una solución que aún no existe en el mercado o cuando busca investigar soluciones para futuras necesidades públicas.

Su aplicación se supedita a la disponibilidad de fondos públicos. Por tanto, se trata de una figura que puede generar múltiples beneficios, en tanto que instrumento para promover la eficiencia y modernización del sector público y fomenta la transferencia de conocimiento, impulsando el desarrollo de tecnologías innovadoras aplicadas a necesidades públicas.

Otras de las ventajas que aporta es que aumenta la diversidad en la oferta tecnológica y el dinamismo en el mercado público, permitiendo que *startups* y empresas emergentes de base tecnológica accedan

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 66/98	



al mercado de contratación pública, evitando la concentración del mercado por grandes empresas proveedoras habituales de la Administración.

Además, promueve la creación de sinergias mediante la colaboración entre empresas, centros de investigación y universidades, e incentiva la inversión en I+D+i en sectores estratégicos.

Así, mediante la colaboración público-privada se permite que la Administración comparta riesgos con las empresas, lo que fomenta la inversión en innovación disruptiva. Empresas innovadoras tienen mayor incentivo para invertir en investigación, ya que pueden acceder a contratos públicos si desarrollan soluciones innovadoras.

Sin embargo, su utilización no está exenta de riesgos para la competencia<sup>68</sup>. La CPI requiere una planificación estratégica dentro de la Administración, asegurando la transparencia y la concurrencia en los procedimientos de contratación.

Se pueden emplear distintas modalidades contractuales, como el diálogo competitivo, la asociación para la innovación, o los contratos de I+D+i, permitidos por la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

Además, resultan precisos mecanismos de evaluación y seguimiento para garantizar que los bienes o servicios innovadores adquiridos realmente aporten valor a la Administración.

Los poderes adjudicadores deben procurar una mayor concurrencia en la licitación, minimizar los riesgos de prácticas anticompetitivas y detectar posibles situaciones de colusión entre los licitadores, para ponerlas en conocimiento de esta Agencia.

La ACREA emplea diferentes instrumentos y metodologías de análisis para orientar a los responsables de compras públicas a fomentar la competencia en el ámbito de las licitaciones públicas, favoreciendo la participación del máximo número de oferentes posible en el proceso de contratación. Asimismo, para

<sup>68</sup> Algunos de los potenciales efectos derivados de su implementación pueden ser:

- Creación de barreras de entrada: si la CPI se diseña con requisitos demasiado restrictivos, podría favorecer solo a ciertos proveedores y excluir a competidores con soluciones innovadoras alternativas.
- Preferencias hacia ciertos grupos empresariales o universidades: existe el riesgo de que algunas entidades públicas favorezcan a ciertos proveedores habituales, limitando la entrada de nuevos actores en el mercado.
- Distorsión del mercado, en caso de ausencia de procesos abiertos y transparentes, las empresas con mayor capacidad de influencia frente a la Administración podrían beneficiarse frente a otras más innovadoras.
- Dependencia de grandes empresas tecnológicas: la CPI podría beneficiar únicamente a grandes compañías con recursos suficientes para desarrollar productos innovadores a gran escala, generando riesgos de monopolización en la provisión de soluciones tecnológicas.
- Falta de equilibrio entre innovación y la apertura del mercado a múltiples agentes: un diseño inadecuado de la CPI podría concentrar el mercado en pocos operadores económicos, reduciendo la diversidad y la competencia efectiva en el sector.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 67/98	



prevenir y detectar indicios de colusión o manipulación por las empresas en los procesos de licitación y favorecer un gasto eficiente de los fondos públicos<sup>69</sup>.

También la CNMC ha desarrollado numerosas actuaciones de promoción de la competencia en el ámbito de la contratación administrativa<sup>70</sup>, que sirven de orientación a los responsables de las compras públicas para adoptar decisiones y actuaciones que favorezcan las condiciones de competencia en todas las etapas del proceso de aprovisionamiento público.

En estas iniciativas de promoción, se subraya la importancia de llevar a cabo una adecuada planificación previa y un correcto diseño del procedimiento de contratación. Además, se hace énfasis en la elaboración de los pliegos de los contratos, por cuanto regulan el acceso a las licitaciones públicas; siendo esencial evitar la inclusión de cláusulas que generen barreras, obstáculos o cargas al acceso de operadores económicos a las actividades económicas objeto de licitación<sup>71</sup>.

Por otra parte, en el ámbito de la investigación y la sanción de las conductas anticompetitivas, destacan en los últimos años los esfuerzos de lucha de la ACREA contra la manipulación de las licitaciones públicas o colusión<sup>72</sup>. Ello, dada la especial gravedad de sus consecuencias sobre el erario público, los consumidores y el correcto funcionamiento de los mercados.

Tanto la LCSP como la propia Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE resaltan la importancia de mantener una competencia adecuada en los procedimientos de contratación,

<sup>69</sup> Todas las circunstancias que pueden ayudar a gestionar procesos de contratación pública más competitivos fueron objeto de análisis por el Departamento de Promoción de la Competencia en el documento “Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el ámbito de la contratación pública andaluza”, elaborado de forma conjunta por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual ACREA) y la Comisión Consultiva de Contratación Pública en el año 2010

<sup>70</sup> Se pueden consultar en la página web de la CNMC: <https://www.cnmcc.es/impulsamos-la-competencia/contratacion-publica>. La CNMC dispone de un apartado específico dedicado a la Promoción de la Competencia y Contratación pública, donde se encuentran disponibles todas sus actuaciones en materia de promoción de la competencia en este ámbito. Entre los documentos, se pueden destacar los siguientes:

- G-2009-02 - GUIA SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COMPETENCIA, elaborada por la extinta Comisión Nacional de la Competencia en 2011. Esta guía está en proceso de actualización por fases: planificación, preparación y licitación, adjudicación, ejecución y evaluación.
- G- 2019-02 GUÍA SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, de 16 de diciembre de 2020.
- G-2021-01 RECOMENDACIONES A LOS PODERES PÚBLICOS PARA UNA INTERVENCIÓN FAVORECEDORA DE LA COMPETENCIA EN LOS MERCADOS Y LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA INCLUSIVA, de 7 de julio de 2021.
- E/CNMC/004/18: RADIOGRAFÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA, de 7 de febrero 2019.
- PRO/CNMC/001/15: ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: OPORTUNIDADES DE MEJORA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA, de 5 de febrero de 2015.

<sup>71</sup> Véase el apartado 2.2 del citado documento de Recomendaciones de esta Agencia denominado Simplificar los trámites administrativos y aliviar las cargas burocráticas a los operadores económicos (págs. de la 28 a la 30).

<sup>72</sup> En esta línea, pueden citarse, por ejemplo, las sanciones impuestas a 10 empresas en el ámbito de la conservación de carreteras en Andalucía (Resoluciones del Consejo de la Competencia de Andalucía S07/2023 y S08/2023, Conservación de carreteras 1 y 2 Mantenimiento firmes), las impuestas a 27 empresas operadoras del transporte escolar en los centros públicos dependientes de la Consejería de Educación (Resolución S07/2021, Transporte escolar Almería) o en el ámbito de la construcción de viviendas públicas (Resolución S11/2019, Contratación Pública de Vivienda) que se sancionó a 8 empresas que constituyeron cárteles con el objetivo de falsear la competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 68/98	



facilitando la igualdad de oportunidades en el acceso a las licitaciones de todos los operadores interesados que reúnan los requisitos que la normativa fija, junto con la aplicación de otros principios directamente relacionados, como los de publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, entre otros.

Además, cabe traer a colación la Comunicación de la Comisión C (2021) 4320 final. *Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación*, en la que se ofrece diversas recomendaciones sobre la CPI.


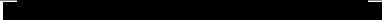
Por su parte, no está de más recordar que la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos de contratación, puede ser examinada desde la perspectiva de unidad de mercado, en concreto a la luz de los principios recogidos en la LGUM, que establece los criterios y disposiciones básicas para garantizar la unidad de mercado y la buena regulación económica en el territorio nacional, al objeto de crear un entorno más favorable para la competencia y la inversión.

Así, a la hora de analizar los requisitos y criterios que deban establecerse en los pliegos ha de tenerse en cuenta el artículo 9 LGUM, que obliga a todas las Administraciones públicas a observar en todas sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención, incluida la documentación relativa a los contratos públicos, el cumplimiento de los principios de garantía de las libertades de los operadores económicos. En particular, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de las actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.

En este sentido, merece una especial consideración el principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 LGUM, en cuya virtud los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de la actividad económica deben estar motivados por la salvaguarda de una RIIG de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Considerando que, en todo caso, esos límites o requisitos deberán ser proporcionados y guardar un nexo causal con la razón de interés general invocada, y que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

En el caso que nos ocupa, para minimizar los referidos riesgos, especialmente se aconseja seguir las recomendaciones incluidas en el documento G-2021-01 de la CNMC, ya citado. Para facilitar su comprensión se reproducen algunas de ellas, dado que pueden ser de gran utilidad:

- Es esencial una planificación estratégica de necesidades para identificar y priorizar aquellas compras que, de acuerdo con sus objetivos, deben ser consideradas estratégicas para el funcionamiento del ente.
- La selección de los proyectos y operadores se debe regir por procedimientos abiertos, transparentes, objetivos, competitivos y no discriminatorios.
- Adoptar medidas que fomenten la participación de las pymes, como la división en lotes, la subcontratación y la búsqueda de alianzas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR		25/04/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 69/98



- No imponer limitaciones accesorias adicionales cuya regulación pueda contener restricciones injustificadas a la competencia desde la óptica de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.
- Es fundamental establecer criterios de selección transparentes y mecanismos de supervisión para evitar que solo un grupo de empresas se beneficie de los contratos de CPI.
- Se pueden implementar procesos de consulta preliminar al mercado para que más empresas puedan participar en la innovación pública.
- Evitar un cierre excesivo del mercado al vincular su plazo a la duración estrictamente necesaria para el retorno de la inversión.
- Implantar una cultura de evaluación de los efectos de la contratación pública. Así, debe llevarse a la práctica de forma efectiva un sistema de control y evaluación de los resultados alcanzados, especialmente en los expedientes vinculados a objetivos de innovación, transformación digital y/o sostenibilidad medioambiental. Las conclusiones de ese análisis, así como las medidas tomadas por los principales entes implicados, deben hacerse públicas

Por otra parte, cabe advertir que el artículo 65.2 dispone que la Consejería con competencias en Universidades, Investigación e Innovación será la encargada de coordinar e impulsar políticas, planes y estrategias de carácter transversal en esta materia.

La previsión contenida en este precepto puede entenderse como un aspecto positivo al asignar la coordinación del CPI a la Consejería competente en materia de innovación, ya que podría contribuir a una gestión más eficiente, integrada y alineada con las estrategias de fomento de la I+D+i en la región. Esto habría de estar en sintonía con la *Estrategia para el Impulso y Consolidación de la Compra Pública de Innovación en la Administración Pública de la Junta de Andalucía*, aprobada mediante acuerdo del Consejo de Gobierno el 4 de septiembre de 2018. Hasta ahora, la responsabilidad del CPI se ha distribuido entre diversos organismos, como por ejemplo la Unidad de Compra Pública de Innovación de Andalucía, adscrita a TRADE.

Sin embargo, es importante evaluar cuidadosamente la extensión de esta figura a ámbitos del sector público en los que su aplicación no tenga un adecuado encaje, ya que una implementación inadecuada de la CPI podría generar barreras de entrada, limitando la concurrencia entre oferentes potenciales o propiciando la dependencia de un número reducido de empresas proveedoras de los servicios. Esto es especialmente relevante en sectores que requieran de una alta inversión inicial, donde la CPI podría favorecer a grandes empresas con mayor capacidad financiera para cumplir con requisitos exigentes, dificultando la participación de nuevos licitadores.

Por este motivo, resulta aconsejable llevar a cabo un análisis exhaustivo que permita identificar los sectores o ámbitos estratégicos en los que la CPI pueda aportar mayor valor y responder a las necesidades reales de innovación, evitando el establecimiento de restricciones injustificadas a la competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 70/98	



### 5.3.12. Acceso abierto a las publicaciones científicas (artículo 67)

En el artículo 67 del APL se regula la ciencia abierta como estrategia de transferencia del conocimiento y la Innovación.

En particular, el artículo 67.2.a) establece que “el acceso abierto a las publicaciones científicas, con el objetivo de que todas las publicaciones financiadas con fondos públicos o realizadas por personal investigador empleado en el sector público se encuentren disponibles en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 14/2011, de 1 de junio”.

Este precepto hace referencia a la obligación de acceso abierto para las publicaciones científicas financiadas con fondos públicos o realizadas por investigadores del sector público. Se basa en lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, y establece :

- Obligatoriedad del acceso abierto: las publicaciones científicas deben estar disponibles en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto.
- Condiciones de financiación: esta obligación aplica a investigaciones financiadas mayoritariamente con fondos públicos.
- Cumplimiento de requisitos de acceso abierto: los beneficiarios de ayudas y subvenciones deben respetar las condiciones establecidas en las bases de las convocatorias.
- Conservación de derechos de propiedad intelectual: los investigadores y beneficiarios deben asegurarse de mantener los derechos necesarios sobre sus publicaciones para poder cumplir con los requisitos de acceso abierto.

El artículo 67.2 a) del APL impone la obligación de acceso abierto a todas las publicaciones financiadas con fondos públicos o realizadas por investigadores empleados del sector público.

Ello implica que cualquier publicación derivada de un proyecto financiado con fondos públicos o realizada por personal investigador del sector público no puede quedar exclusivamente en revistas de acceso restringido y debe estar disponible en repositorios abiertos, garantizando el acceso gratuito a los resultados de la investigación a cualquier persona o entidad, esto es a la comunidad científica y al público en general.

Al exigir acceso abierto, tanto el artículo 67.2.a) del APL como el artículo 37.3 de la Ley 14/2011, aseguran que el conocimiento generado con fondos públicos esté disponible para toda la sociedad (incluidas otras empresas privadas).

Sin embargo, las entidades privadas que no reciben financiación pública o los investigadores que no formen parte del sector público no están obligadas a compartir sus publicaciones o resultados en acceso abierto, lo que podría generar una asimetría competitiva.

Así, en sectores donde el conocimiento y la innovación son clave, una empresa privada que financia sus propias investigaciones puede explotar en exclusiva sus resultados, mientras que una entidad pública o

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 71/98	



un beneficiario de fondos públicos debe hacerlos accesibles a todos (incluidos sus competidores privados).

Las empresas privadas pueden beneficiarse gratuitamente de la investigación pública, accediendo a conocimientos sin haber asumido el coste de producción. En cambio, si una empresa privada realiza una investigación con fondos propios, puede decidir si la pública o no, obteniendo una ventaja estratégica.

Esto podría generar una ventaja competitiva, ya que las empresas privadas podrían aprovechar el conocimiento financiado con fondos públicos sin retribuir directamente al sistema de investigación pública. Sin embargo, la ley busca equilibrar esto con consideraciones de interés público, concretamente que los resultados financiados por todos deben revertir a la sociedad.

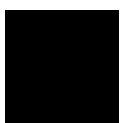
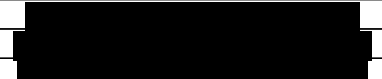
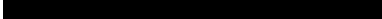
Por otra parte, el artículo 37 no prohíbe proteger los resultados antes de difundirlos. De hecho, señala explícitamente que todas estas obligaciones de acceso abierto son compatibles con tomar medidas para proteger los derechos sobre los resultados (por propiedad industrial o intelectual, obtenciones vegetales o secreto empresarial) antes de la publicación científica. De este modo, se asegura que las entidades públicas con resultados comercializables no pierdan ventajas competitivas y pueden obtener patentes igual que lo haría una empresa privada, y luego cumplir con la obligación de publicar abiertamente los datos o el artículo científico. Ello refuerza en la práctica la neutralidad competitiva al permitir que lo público y lo privado jueguen bajo reglas similares en cuanto a protección y explotación de resultados, diferenciándose solo en la transparencia post-publicación para los proyectos financiados con dinero público.

Sin embargo, es importante considerar que, aunque de manera indirecta, esta previsión podría aumentar las citas de los trabajos divulgados abiertamente, lo que mejora su posición competitiva en convocatorias de investigación frente a entidades privadas, como las universidades privadas, que no difundan sus resultados (aunque estos últimos normalmente publican menos si sus objetivos son comerciales). Por otro lado, supone una exigencia burocrática adicional a los profesores e investigadores de las universidades públicas frente a los de las privadas que no tuvieran esta exigencia para progresar en sus carreras.

Para evitar este posible trato discriminatorio, podría incorporarse una previsión alineada con el artículo 37.5 de la Ley 14/2011, de 1 de junio<sup>73</sup>.

En definitiva, la promoción del acceso abierto y la ciencia abierta refuerza la competitividad y la visibilidad de los trabajos de investigación, pero también puede generar efectos en términos de

<sup>73</sup> Dicho precepto, en su párrafo segundo, establece que “con el objetivo de hacer la ciencia más abierta, accesible, eficiente, transparente y beneficiosa para la sociedad, los Ministerios de Ciencia e Innovación y de Universidades, cada uno en su ámbito de actuación, así como las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias, promoverán también otras iniciativas orientadas a facilitar el libre acceso y gestión de los datos generados por la investigación (datos abiertos), de acuerdo a los principios internacionales FAIR (sencillos de encontrar, accesibles, interoperables y reutilizables), a desarrollar infraestructuras y plataformas abiertas, a fomentar la publicación de los resultados científicos en acceso abierto, y la participación abierta de la sociedad civil en los procesos científicos, tal como se desarrolla en el artículo 38”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 72/98	



competencia entre las entidades públicas y privadas. Por ello, en aras de garantizar un equilibrio adecuado, es fundamental establecer mecanismos que fomenten la transparencia y la accesibilidad sin generar desigualdades, asegurando que todos los agentes del sistema puedan beneficiarse de las políticas de acceso a la información y los datos abiertos.

### 5.3.13. Contratos de transferencia del conocimiento (artículo 69)

La previsión del artículo 69, según la cual “los contratos formalizados por los Agentes del SAC relativos a la transferencia de resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación se sujetan al principio de libertad de pactos y se rigen por el Derecho privado y lo dispuesto en los artículos 36, 36 *bis*, 36 *ter*, 36 *quater* y 36 *quinquies* de la Ley 14/2011, de 1 de junio”, ha de ser analizada a la luz de los principios de una buena regulación y favorecedores de la competencia efectiva.

El SAC está integrado por una amplia diversidad de agentes, tanto públicos como privados, que intervienen en los procesos de generación, transmisión y aprovechamiento del conocimiento (artículo 6). Estos agentes incluyen desde universidades públicas y privadas u organismos de investigación, hasta centros tecnológicos, fundaciones universidad-empresa, parques científicos, clústeres de innovación y empresas de base tecnológica. Esta diversidad entre agentes públicos y privados que conforman el SAC implica que no todos los agentes están sujetos al mismo régimen jurídico en su contratación.

En este contexto, se dispone en la norma que estos contratos “se rigen por el Derecho privado”. Esta previsión está igualmente presente en el artículo 36 de la Ley 14/2011, de 1 de junio<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Sin embargo, según la doctrina científica, la naturaleza jurídica del contrato dependerá de múltiples factores, como el sujeto contratante, la naturaleza del objeto contractual y su finalidad pública. Así, cuando el agente del SAC es una Administración pública, poder adjudicador o ente del sector público, y el objeto del contrato es una prestación que encaja en alguna de las categorías típicas previstas por la LCSP (por ejemplo, servicios de elaboración de informes, dictámenes, estudios, análisis, etc.), nos encontraríamos ante un contrato administrativo. *Vid.* Huergo Lora, A: *La transferencia de conocimiento y los contratos del artículo 83 de la LOU*. AFDUAM, 24, 2020, págs. 301–340.

Se trata de una cuestión que no es baladí: aunque es cierto que estos contratos puedan no tener la consideración de contratos administrativos, e incluso quedar fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), ello no implica que se rijan exclusivamente por el Derecho privado.

Para la doctrina científica, la referencia del artículo 9.2 de la LCSP a los contratos exentos al tener por objeto propiedades incorpóreas, no implica una exclusión total del régimen de la contratación pública, sino solo del ámbito de aplicación de la LCSP, remitiéndose a la aplicación de la legislación patrimonial (Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, más, en su caso, la legislación autonómica o de régimen local). Esta legislación también exige procedimientos de concurrencia y solo permite la adjudicación directa en supuestos tasados y debidamente motivados.

En este sentido, la transferencia de conocimiento o de resultados de I+D+i puede revestir distintas formas contractuales y que la calificación del contrato como privado o administrativo no puede predicarse por igual para todos los Agentes del SAC ni para todos los contratos celebrados en este ámbito. Por ejemplo, un contrato celebrado por una fundación privada del SAC podrá estar regido predominantemente por el Derecho privado; sin embargo, si el contratante es una universidad pública o un organismo público de investigación, el contrato deberá someterse al régimen público correspondiente, aplicando la LCSP o, en su defecto, la legislación patrimonial, incluyendo los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad, no discriminación, eficiencia en el gasto y control financiero.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 73/98	



Con independencia de la naturaleza jurídica del contrato, debe tenerse en cuenta que estos contratos de transferencia del conocimiento pueden suponer acuerdos de cooperación entre operadores económicos que, si bien pueden aportar ciertos beneficios para la competencia, fomentando el progreso en la investigación, desarrollo e innovación, también pueden entrañar el riesgo de convertirse en un medio para coordinar comportamientos anticompetitivos o propiciar conductas colusorias contrarias a la competencia, y susceptibles de ser sancionadas<sup>75</sup>.

Se recuerda, asimismo que como ya se indicado, conforme a la doctrina de las autoridades de competencia y los pronunciamientos de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, la aplicación de la LDC se extiende a todos aquellos agentes económicos, cualquiera que sea su forma jurídica, si intermedian o incidan en la intermediación en el mercado, esto es, en el supuesto de que la administración pública actúe como operador económico. Cuando realizan una actividad económica, es decir, ofrecen bienes o servicios en un determinado mercado, sus actuaciones podrían ser analizadas al objeto de determinar si vulneran las prohibiciones establecidas en los artículos 1, 2 y 3 de la citada LDC, sin que su estatuto jurídico público las exonere de sometimiento a las mismas<sup>77</sup>.

Sobre la base de lo expuesto, se recomienda que la previsión que auspicie cualquier iniciativa de cooperación empresarial deje explícitamente establecido que este tipo de contratos, en cualquier caso, deberán ajustarse a la legislación de defensa de la competencia, con el fin de minimizar el riesgo de realización de prácticas colusorias que restrinjan la libre competencia en los mercados.

#### 5.3.14. Retorno del talento andaluz (artículo 76.4)

El artículo 76.4 del APL establece una medida para fomentar a los investigadores a formarse en el extranjero y a reforzar la competitividad del sistema andaluz del conocimiento.

En concreto, se dispone que las convocatorias de contratos de investigación y de especialización en el extranjero para personal de investigación del SAC sin vinculación laboral estable, deberán incluir un compromiso de estabilización por parte de su Agente del SAC, o del sistema productivo andaluz, una vez que se produzca su retorno a Andalucía.

<sup>75</sup> Nótese que este tipo de acuerdos de I+D ha de analizarse a la luz de las Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (DOUE C 259, 21.7.2023, p. 1-140) y del Reglamento (UE) 2023/1066 de la Comisión, de 1 de junio de 2023, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos de investigación y desarrollo (DOUE L 143, 2.6.2023, p. 5-15).

<sup>77</sup> En tal sentido, el sometimiento a la normativa de competencia puede inferirse de la propia regulación de la LDC, al exonerar el artículo 4.1 únicamente aquellas “conductas que resulten de la aplicación de una ley”, y al disponerse en el apartado 2 de ese mismo precepto que “las prohibiciones del presente capítulo [Capítulo I] se aplicarán a las situaciones de restricción de competencia que se deriven del ejercicio de otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas sin dicho amparo legal”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 74/98	



Si bien es cierto que dicha previsión está orientada a incentivar la movilidad internacional de los investigadores para aumentar su grado de capacitación, al garantizar su estabilidad laboral tras el regreso, sin embargo no puede perderse de vista que la exigencia de estabilización del personal investigador por parte del agente del SAC o de cualquier otra entidad del sistema productivo andaluz puede suponer una restricción a la libre competencia, dado que obligaría a los agentes económicos a asumir compromisos de contratación.

Esta limitación al ejercicio de la actividad económica impuesta a los operadores económicos ha de someterse al test de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

### 5.3.15. Restricciones geográficas (artículos 6, 31,32, 34, 36, 53, 56 y 66)

El proyecto normativo encierra algunas limitaciones geográficas a la competencia y a la unidad de mercado, como serían las que afectan a Centros universitarios de investigación, Institutos universitarios de investigación, Campus de excelencia internacional, Sistema Andaluz de Investigación de Excelencia, Centros tecnológicos, Centros de innovación digital y Unidades de innovación conjunta, como se detallará más adelante.

Asimismo, otros ejemplos de restricciones geográficas es cuando la norma solo permite que universidades andaluzas lideren proyectos de investigación financiados con fondos públicos y se excluye a instituciones no andaluzas, aunque sus proyectos puedan beneficiar a Andalucía. Otro supuesto restrictivo de la misma índole sería exigir, a través de la normativa de desarrollo, que solo los operadores establecidos en la comunidad autónoma puedan acceder a contratos públicos o convenios, excluyendo a los de otras regiones, aunque estén en disposición de ofrecer mejores servicios o condiciones.


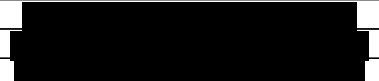
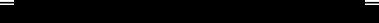
Bajo estas líneas se analizarán, las principales barreras geográficas identificadas en el proyecto normativo, que, además, pueden verse reforzadas al interrelacionarse con otras barreras de acceso y ejercicio.

Si bien, con respecto a todas estas restricciones de índole geográfica, merece significar que, según los artículos 3 y 18 de la LGUM, las autoridades competentes no pueden establecer requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

El artículo 3 dispone, en concreto, lo siguiente:

*“1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.*

*2. 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*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 75/98	



que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico”.

Por su parte, el artículo 18 de la LGUM establece sobre las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación:

*“1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.*

*2. Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:*

*a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:*

*1. ° Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.*

*2. ° Que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.*

*3. ° Que el operador haya tenido que estar inscrito en un registro de dicho territorio durante un determinado periodo de tiempo.*

*4. ° Que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.*

*5. ° Que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.*

*b) 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. 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.*

*c) Requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 76/98	



suscripción de un seguro deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

d) *Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

e) *Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente”.*

Dado que este tipo de restricciones puede lastrar iniciativas de innovación y transferencia del conocimiento, con una afectación negativa al desarrollo de Andalucía, su justificación debe fundamentarse en una RIIG y conforme a los citados preceptos de la LGUM.

Si no cabe tal justificación, se sugiere la revisión del articulado, para no impedir la participación de agentes externos con proyectos que puedan ser beneficiosos para esta comunidad autónoma. Por ejemplo, reconociendo explícitamente en el articulado que cualesquiera otras instituciones del Espacio Europeo de Educación Superior puedan participar también como Agentes del SAC (artículo 6), de modo que les permita acceder a los acuerdos, convenios y contratos previstos en el artículo 9, a las subvenciones y ayudas del artículo 10, o a los instrumentos del artículo 11.

Recuérdese en este punto que desde la UE se pretende consolidar un Espacio Europeo de Investigación, para seguir avanzando en la libre circulación de los conocimientos y en un sistema de I+D “mejorado, eficiente y eficaz”. En particular, pasando de un enfoque de coordinación a otro de integración real [plasmada en la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Un nuevo EEI para la investigación y la innovación [SWD(2020) 214 final]*].

### 5.3.15.1. Centros universitarios de investigación (artículo 31)

Una restricción geográfica puede resultar la redacción del artículo 31, apartados 1, 2 y 3.

Según el precepto, solo las universidades andaluzas pueden crear y modificar centros universitarios de investigación, como órganos dedicados a la investigación científica y técnica o a la creación artística con vocación territorial en el ámbito de la universidad o universidades a las que pertenecen.

La redacción excluye a universidades de otras comunidades autónomas o de otros Estados europeos, aunque tengan interés en desarrollar investigación en Andalucía, a través de centros que instalen en esta comunidad autónoma. Es decir, una universidad de otra región o país que quiera colaborar en investigación en Andalucía no podrá establecer un centro universitario de investigación sin depender de una universidad andaluza.

Con ello se les estaría limitando el acceso directo a infraestructuras de investigación y redes de innovación, para favorecer a operadores locales, lo que puede reducir la calidad y eficiencia de los

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 77/98	



proyectos financiados si no se seleccionan los mejores y desincentivar a la inversión externa, ya que empresas e instituciones de fuera de la región no podrán competir en igualdad de condiciones.

### 5.3.15.2. Institutos universitarios de investigación (artículo 32)

Similares restricciones geográficas a las de los centros universitarios de investigación, cabe observar en el artículo 32 sobre los institutos universitarios de investigación. La redacción del precepto atribuye una reserva a las universidades andaluzas, ya que les otorga un poder exclusivo para constituirlos por separado, con otras universidades andaluzas o conjuntamente con otras entidades públicas o privadas. Ello, mediante convenios u otras formas de cooperación, de conformidad con los estatutos de las universidades.

Toda la regulación y toma de decisiones sobre los institutos queda, pues, en manos de las universidades andaluzas, permitiendo a otros operadores participar solo a través de convenios con estas, sin liderazgo propio.

Dado que la creación, modificación, organización y supresión de este tipo de estructuras se deja a un ulterior desarrollo reglamentario, es importante que la Consejería competente en Universidad, Investigación e Innovación articule una regulación procompetitiva, que no restrinja la competencia ni los principios de una buena regulación económica recogidos, entre otras normas, en la LGUM.

La revisión debe extenderse muy en concreto a la previsión del artículo 32.2, según la cual la creación, reconocimiento, modificación, supresión, composición, objetivos y funciones de dichos institutos se acordará por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a iniciativa de la Consejería competente en materia de Universidad, Investigación e Innovación.

En este aspecto, la propuesta normativa no responde al artículo 41.2 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, según el cual la creación, modificación y supresión de departamentos, institutos, escuelas de doctorado y otros centros o estructuras le corresponden a la universidad.

Pero el proyecto normativo no solo está endureciendo los requisitos previstos por la normativa básica estatal, al imponer la obligación de que este tipo de infraestructuras las cree y extinga el Gobierno de la Junta de Andalucía. También está estableciendo la obligación de que tal acuerdo vaya precedido de un informe favorable de la agencia con competencias en materia de evaluación y calidad científica de Andalucía, de acuerdo con los criterios establecidos por la misma (actualmente, ACCUA).

Dado que el informe de tal agencia se prevé como preceptivo y vinculante y los procedimientos de creación reconocimiento, modificación, supresión, composición, objetivos y funciones de dichos institutos constituyen una autorización, el artículo 32 está incluyendo obstáculos para nuevos operadores.

Estas restricciones deben poderse fundamentar en una de las cuatro RIIG que solo justifican la imposición de un régimen de autorización: la protección del medio ambiente, la seguridad pública, el orden público y la protección de la salud.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 78/98	



Además, en aplicación del principio de proporcionalidad, el órgano proponente de la norma debe probar que existe una vinculación directa entre el objetivo público que se pretende proteger y la autorización que se introduce en la regulación, de manera que se evidencie que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para regular la creación de tales institutos.

Este análisis de impacto regulatorio, cuyo fundamento jurídico ya explicó el CCA con ocasión del *Informe N 17/2024 sobre el anteproyecto de Ley de universidades para Andalucía*, debe comprender la identificación de las posibles alternativas y la valoración de las consecuencias derivadas de su aplicación.

En la práctica, el informe preceptivo y vinculante deja en manos de ACCUA o de la agencia que asuma sus tareas, la autorización o denegación del nuevo operador. La falta de concreción de los criterios que guiarán su emisión introduce además un factor de incertidumbre e inseguridad jurídica.

A ello debe sumarse como consideración que la autorización no debe exigirse a institutos universitarios de investigación creados por universidades de cualesquiera otras comunidades autónomas interesadas en operar en Andalucía. Ello, por aplicación del principio de cooperación y confianza mutua reconocido en el artículo 4 de la LGUM, que obliga a las Administraciones a reconocer las actuaciones de otras autoridades competentes.



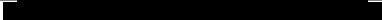
Cabe un último elemento de análisis: el artículo 32.4 dispone que la agencia evaluará cada cinco años la actividad de los institutos universitarios de investigación y podrá determinar la supresión o continuidad, no queda claro que evaluará exactamente, por lo que esos criterios deberían explicitarse y estar claramente relacionados con la producción de investigación competitiva de frontera..

Por seguridad jurídica de los operadores destinatarios de la norma,—que pudieran ser no solo públicos sino también privados, como se desprende del artículo 32.3—, se aconseja revisar este contenido regulatorio, en la medida en que atribuye un control decisivo sobre los proyectos de investigación. Ello, dado que según la Ley Orgánica 2/2023 forma parte de la autonomía de las universidades el establecimiento e implantación de programas de investigación y de transferencia e intercambio del conocimiento e innovación. Recordando también que la norma estatal permite a las universidades crear sus institutos.

### 5.3.15.3. Campus de excelencia internacional (artículo 6 y 34)

El artículo 6 identifica como Agentes del SAC los campus de excelencia Internacional y las agregaciones estratégicas de Andalucía que procedan del resultado de la participación de las universidades públicas andaluzas en el programa Campus de Excelencia Internacional.

El artículo 34 establece que los campus de excelencia internacional son agregaciones de carácter estratégico entre universidades y otras instituciones, para crear ecosistemas de conocimiento que favorezcan la cohesión social, el empleo y el desarrollo económico territorial. Sus actividades se basan en los tres principios de agregación, especialización, e internacionalización.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 79/98	



Este Consejo ya ha analizado en otro epígrafe la exclusión de las universidades privadas del programa CEI, sin entrar en consideraciones sobre las barreras geográficas que la propuesta regulatoria introduce. Por ello, es necesario señalar que al reconocer solo a campus que procedan de universidades públicas andaluzas, no solo excluye a universidades privadas, como ya se ha expuesto, sino también a universidades de otras comunidades autónomas interesadas en aportar I+D+i a los ecosistemas de conocimiento de Andalucía.

Y dado que su participación en estas iniciativas se reduciría, tal vez, a hacerlo en calidad de colaboradoras de universidades públicas andaluzas, deberían sopesarse algunos de los efectos restrictivos desde el punto de vista de la regulación económica eficiente. Entre ellos, los siguientes:

- Limitación de la competencia: se establece un marco cerrado donde solo las universidades públicas andaluzas pueden detentar campus de excelencia internacional.
- Menos atractivo para universidades internacionales: si las universidades extranjeras no pueden crear campus de manera independiente, se reduce el potencial de internacionalización.
- Restricción en la captación de fondos y talento: las universidades privadas o externas no pueden acceder a la misma financiación y reconocimiento que las públicas andaluzas.

Según el proyecto normativo, los campus de excelencia pueden participar en acciones europeas e internacionales (artículo 34.2) y en las convocatorias promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 34.3).

Se recuerda en este punto que el principio de neutralidad competitiva obliga a las Administraciones a no conceder ventajas injustificadas a ciertos operadores económicos en detrimento de otros. Su propósito es garantizar que todas las entidades (públicas y privadas) compitan en igualdad de condiciones, evitando discriminaciones o barreras artificiales que puedan distorsionar la competencia.

Por ello, se sugiere una redacción orientada a las siguientes finalidades:

- Eliminar la exclusividad de las universidades públicas andaluzas en la creación de campus de excelencia internacional, permitiendo la participación de universidades privadas y de otras regiones.
- Permitir que universidades extranjeras o de otras comunidades puedan liderar campus en Andalucía, siempre que generen un impacto positivo en la región.
- Garantizar la igualdad de acceso a la financiación y el reconocimiento para cualquier universidad que cumpla con los requisitos de excelencia e impacto, independientemente de su ubicación o titularidad.

En todo caso, llama la atención y no favorablemente, que se le conceda tanta relevancia a un instrumento universitario, los CEI, que casi se puede considerar extinto, ya que la última convocatoria nacional fue hace más de diez años. Quizás convendría, como ya se ha comentado, evaluar los resultados y estado actual de los mismos, antes de considerar su inclusión en este APL.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 80/98	



#### 5.3.15.4. Sistema Andaluz de Investigación de Excelencia (artículo 36)

El artículo 36 regula el SAIEX, como conjunto de Agentes del SAC con un alto impacto y competitividad en su campo de actividad y capacidad de impulso de la calidad de la investigación científica.

El artículo 37 prevé un procedimiento de otorgamiento o renovación de certificaciones de investigación de excelencia a los Agentes del SAC y las unidades de investigación avanzada de las universidades andaluzas.

La redacción del artículo no permite inferir si universidades de otras regiones y que operen en Andalucía puedan obtener la certificación, aunque cuenten para ello con unidades de investigación con proyectos específicos que puedan beneficiar a la comunidad autónoma<sup>78</sup>.

El certificado permite acreditarse como unidad de excelencia en investigación o unidad de investigación competitiva.

Las unidades de investigación avanzada que hayan sido acreditadas podrán recibir ayudas económicas de la Consejería competente en materia de Universidad, Investigación e Innovación para desarrollar sus programas estratégicos de investigación (artículo 42.4). El objeto será consolidar sus capacidades y su liderazgo científico internacional.

Como se ha expuesto sobre estas líneas, 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. En tales términos lo remarca el artículo 18.2 b) de la LGUM.

Lo que ya no ampara es la imposición de requisitos para la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios, excepto que exista una RIIG que lo justifique y sea proporcionado.

Por tanto, el órgano proponente deberá justificar por qué solo las unidades de investigación avanzada de las universidades andaluzas pueden ser acreditadas. O proceder a revisar la redacción del precepto. Ello, teniendo en cuenta que puede dar pie a actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación de operadores, públicos o privados, con sede en otras regiones e interés en crear estructuras en Andalucía que puedan posicionar como referentes internacionales. Operadores que puedan formar parte del Sistema Andaluz de Investigación de Excelencia por los elevados estándares de calidad y la relevancia de los proyectos de sus unidades investigadoras.

Dado que la Consejería con competencias en materia de universidad, investigación e innovación está facultada por la norma para desarrollar reglamentariamente el procedimiento y los requisitos de

<sup>78</sup> El artículo 6, que regula los agentes del SAC, establece la posibilidad de que puedan integrarlo aquellas otras entidades, instituciones o estructuras, públicas o privadas, que desarrollen actividades referidas a la generación, aprovechamiento compartido y divulgación del conocimiento. Establece, no obstante, que el sistema de clasificación, acreditación y registro de los agentes del SAC será objeto de un desarrollo reglamentario. La redacción del artículo no permite inferir que las universidades de otras regiones con centros en Andalucía o prestadoras del servicio a distancia puedan integrarse.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 81/98	



acreditación de las unidades de excelencia en la investigación y las unidades de investigación competitiva, se recomienda tener en cuenta los principios de promoción de la competencia y de una regulación económica eficiente.

### 5.3.15.5. Centros tecnológicos (artículo 53)

Los centros tecnológicos son organismos privados de investigación sin ánimo de lucro, que disponen de los recursos propios necesarios para generar y aplicar conocimiento y desarrollo tecnológico, dirigido a mejorar la competitividad del tejido productivo e industrial.

Esta función de aplicación del conocimiento comprenderá, según el Real Decreto 2093/2008, de 19 de diciembre, que los regula a nivel estatal, las siguientes funciones:

La realización de proyectos de I+D+i con empresas, la intermediación entre los generadores del conocimiento y las empresas, la prestación de servicios de apoyo a la innovación y la divulgación mediante actividades de transferencia de tecnología y formativas.

El artículo 53 del APL establece el marco regulador para los centros tecnológicos en la comunidad autónoma de Andalucía.

La propuesta regulatoria exige como requisito que estas entidades tengan domicilio social en Andalucía, una restricción geográfica que el órgano proponente deberá evaluar conforme a lo dispuesto en el artículo 18.2 LGUM.



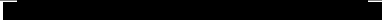
Desde el punto de vista de la promoción de la competencia, lo importante es que operen en Andalucía prestando sus servicios, para mejorar la competitividad de las empresas de la comunidad autónoma, mediante la generación, desarrollo, difusión y transferencia de tecnología, además de fomentar la innovación.

La Ley 14/2011, de 1 de junio, no exige que tales centros deban tener su domicilio en una comunidad autónoma específica. La norma estatal promueve la cooperación interterritorial y fomenta la colaboración entre organismos públicos, universidades y empresas, sin restricciones por localización.

Toda vez que la creación, modificación, organización y supresión de estos centros será regulada mediante una Orden de la Consejería con competencias en Universidad, Investigación e Innovación, la propuesta regulatoria deberá respetar los principios que guían la regulación económica eficiente.

### 5.3.15.6. Centros de innovación digital (artículo 56)

El artículo 56 del APL regula la creación y reconocimiento de los centros de innovación digital (en adelante, CID) en la región. Sin embargo, introduce barreras geográficas que pueden afectar la competencia, toda vez que les exige estar radicados en Andalucía para ser considerados Agentes del SAC (además de inscritos en su registro, aspecto que se analiza en otro apartado de este informe).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 82/98	



Los centros europeos de innovación digital (en adelante, EDIH) son ventanillas únicas desplegadas a nivel regional, que ayudan a las empresas y a las organizaciones del sector público a responder a los retos digitales y a ser más competitivas.

Con la red del EDIH, la Comisión Europea quiere crear una comunidad dinámica que fomente la creación de redes, la cooperación y las actividades de transferencia de conocimientos a las pymes y las empresas de mediana capitalización, el sector público u otras partes interesadas.

La prestación de un servicio de digitalización avanzado a las empresas —que pueden recibir subvenciones para implantar tecnologías o acceder a redes y ecosistemas de innovación con el apoyo— no implica que éstas tengan que acudir al centro de innovación digital más cercano.

Desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, las empresas beneficiarias de ayudas deberán poder seleccionar al EDIH que les preste los mejores servicios en función de sus necesidades y características. Puede ser por la zona geográfica de actuación, pero también por las tecnologías disponibles, la especialización, los servicios prestados, el coste de los servicios, entre otros aspectos, a elección de las entidades destinatarias de las ayudas, como explica la Orden estatal ICT/1296/2022, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a pequeñas y medianas empresas dentro del Programa de Apoyo a los *Digital Innovation Hubs*, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se efectúa la primera convocatoria.



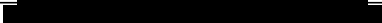
Por lo tanto, si bien es verdad que la Comisión Europea ha propiciado su despliegue territorial de centros de innovación digital para facilitar la evolución del tejido productivo local, adoptando una perspectiva de proximidad, las entidades colaboradoras que las empresas seleccionen deberán ser las que consideren más adecuadas a sus necesidades, sin que deba exigírseles estar radicados o físicamente establecidos en Andalucía para participar de las ventajas del SAC.

Este aspecto deberá ser tenido en cuenta en la normativa de desarrollo o en las líneas de incentivos que se articulen. Ello, porque impediría que empresas andaluzas accedieran a servicios más avanzados o competitivos si los centros líderes están fuera de Andalucía. Y porque crearía un ecosistema cerrado, donde solo entidades andaluzas pudieran acceder a ciertos beneficios y financiación, sin tener en cuenta la capacidad tractora.

### 5.3.15.7. Clústeres de innovación

El artículo 57 del APL regula los clústeres de innovación y establece su definición, estructura y requisitos de inscripción en el Sistema Andaluz del Conocimiento.

La propuesta normativa configura los clústeres como estructuras privadas formadas por empresas, centros de investigación y entidades de formación, públicos o privados, que se agrupan en un espacio geográfico o un sector productivo para fomentar la colaboración y el desarrollo de proyectos innovadores.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 83/98	



Como condición para ser agente del SAC, los Clústeres de Innovación deben estar radicados en Andalucía, además de cumplir con unos requisitos de inscripción registral que se analizan por separado en otro epígrafe.

La exigencia de estar radicados en Andalucía para participar como agente del SAC puede ser una actuación contraria al artículo 18 LGUM. La previsión regulatoria puede excluir a clústeres que operan en Andalucía pero que tienen su sede fuera de la comunidad autónoma y condicionar su acceso a recursos, financiación y beneficios.

Desde el punto de vista de la competencia, podría generar barreras de entrada para entidades innovadoras de otras comunidades autónomas o países que quieran operar en Andalucía sin trasladar su sede. Puede igualmente dificultar la colaboración interregional y limitar la participación de empresas y centros tecnológicos que ya forman parte de clústeres establecidos en otras regiones de España o en el ámbito europeo.

Al igual que en otros supuestos de discriminación geográfica analizados en este epígrafe, se recomienda revisar la redacción y eliminar los contenidos regulatorios que puedan limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, en los términos establecidos por la LGUM. O que den pie para ello a través de la normativa de desarrollo.

#### 5.3.15.8. Unidades de innovación conjunta (artículo 66)

El artículo 66 regula las unidades de innovación conjunta como Agentes del SAC constituidos “por una universidad o un organismo público de investigación de Andalucía y una o varias empresas regionales o foráneas”.

El precepto no permite inferir con claridad si pueden constituir unidades de innovación conjunta universidades que operen en Andalucía, aunque sus sedes se hallen en otro territorio. Da pie a entender que deben ser de Andalucía, conclusión que también apunala el artículo 6, al determinar que son Agentes del SAC las universidades andaluzas.

La redacción del artículo puede obedecer, por lo tanto, a una interpretación restrictiva y excluyente, que dificultaría implícitamente la participación de universidades externas o su liderazgo en líneas de investigación y desarrollo experimental beneficiosos para Andalucía.

Ni el espíritu de la Ley estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 14/2011) ni la normativa europea sobre I+D+i establecen restricciones geográficas. Muy al contrario, su espíritu es promover la colaboración interterritorial entre universidades, organismos públicos y el tejido empresarial. Ese interés es palpable en los programas Horizonte Europa y Eureka o en las *European partnerships*, que fomentan la colaboración transnacional en la innovación.

Los efectos del contenido regulatorio no solo se podrían analizar como restricción geográfica sino también desde el punto de vista de la neutralidad competitiva de la Administración, que otorgaría ventajas regulatorias indebidas a unos operadores frente a otros: los organismos públicos de

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 84/98	





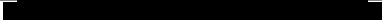
investigación de Andalucía frente a los organismos privados de investigación y difusión de conocimientos que puedan constituirse y se establezcan u operen en la comunidad autónoma.

Al igual que en otros contenidos regulatorios examinados en este epígrafe, se recomienda la revisión del precepto, para permitir la participación de universidades externas siempre que sus proyectos tengan impacto positivo en la región o los organismos privados que puedan aportar valor a la comunidad con proyectos que generen beneficios directos en suelo andaluz. Esto garantizaría mayor competitividad, colaboración y desarrollo científico sin barreras innecesarias.

### 5.3.16. Desarrollo reglamentario

El APL analizado remite a un posterior desarrollo reglamentario ciertos aspectos que pueden afectar a la competencia. A continuación, se señalan a título de ejemplo algunos de los artículos que remiten a desarrollo reglamentario algunos de sus contenidos regulatorios:

- El sistema de clasificación, acreditación y registro de los Agentes del SAC será objeto de desarrollo reglamentario (artículo 6.5).
- La organización y funcionamiento del Registro público de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento será objeto de desarrollo reglamentario [artículo 11.c)].
- Las evaluaciones de los centros y personal del Instituto Andaluz de Investigación Avanzada se regularán por Orden de la persona titular de la Consejería con competencias en materia de universidad, investigación e innovación (artículo 13).
- La creación, modificación, organización y supresión de los institutos universitarios de investigación (artículo 32.5).
- El procedimiento y los requisitos para la acreditación de las Unidades de excelencia en la investigación y las Unidades de investigación competitiva (artículo 41.1).
- La creación, modificación, organización y supresión de los Centros Tecnológicos será objeto de desarrollo reglamentario por medio de Orden de la Consejería con competencias en materia de Universidad, Investigación e Innovación (artículo 53.3).
- La creación, modificación, organización y supresión de los Parques Científico-Tecnológicos será objeto de desarrollo reglamentario mediante Orden de la Consejería con competencias en materia de universidad, investigación e innovación (artículo 55.2).
- La creación, modificación, organización y supresión de los Centros de Innovación Digital será objeto de desarrollo reglamentario mediante Orden de la Consejería con competencias en materia de Universidad, Investigación e Innovación (artículo 56.2).
- La creación, modificación, organización y supresión de los Clústeres de Innovación será objeto de desarrollo reglamentario mediante Orden de la Consejería con competencias en universidad, investigación e innovación (artículo 57.2).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 85/98	



- Los aspectos referidos a los requisitos para la creación y aprobación, la fusión, absorción, segregación y disolución de las Academias, así como el control de calidad de sus actividades serán establecido reglamentariamente (artículo 59.2)
- Son funciones de las Academias, sin perjuicio de las que se puedan establecer en sus Estatutos, las siguientes: d) Formar parte de los órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos que sean establecidos legal o reglamentariamente [artículo 59.5.d)].
- En el caso de personal investigador y técnico al servicio de las universidades públicas andaluzas, de los organismos públicos de investigación y de los centros de investigación e innovación dependientes del Sector Público Andaluz, que hayan participado como autor o coautor de la invención, la participación en los beneficios obtenidos por la entidad por la explotación de los resultados de la investigación ascenderá al menos a un tercio de tales beneficios para el personal investigador y técnico que haya participado como autor o coautor de la invención, en la forma que se establezca reglamentariamente (artículo 70.5).



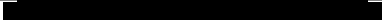
Es importante señalar que el desarrollo reglamentario posterior que se efectúe será de gran importancia para determinar la incidencia real de ciertas cuestiones contempladas en la misma sobre las condiciones de competencia en el mercado. En este sentido, en el marco de dicho desarrollo reglamentario, el órgano proponente deberá actuar de acuerdo con los principios de buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva a que obligan distintas normas, entre ellas, la LGUM<sup>79</sup>. Además, es clave garantizar el mantenimiento de la necesaria neutralidad competitiva, evitando que se concedan privilegios, se prioricen o sitúen en una posición más ventajosa a determinados operadores con respecto a otros, en atención a circunstancias subjetivas.

Por todo ello, y al objeto de evitar el posible impacto sobre la competencia en los mercados, se recuerda que, en la elaboración de las referidas normas reglamentarias, resultará de aplicación el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por lo que habrán de someterse a informe preceptivo de esta agencia.

**En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,**

---

<sup>79</sup> Tal y como se ha señalado anteriormente, las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en las disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos en la LGUM para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos (a saber, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 86/98	



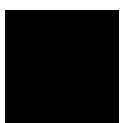
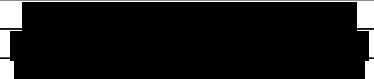
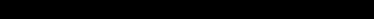
## DICTAMEN

**PRIMERO.-** Este Consejo considera que el anteproyecto de Ley para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para Andalucía (ACTIVA) tiene diferentes y significativos aspectos positivos que este Consejo quiere recalcar:

- Se valora especialmente la voluntad de estructurar la política científica mediante instrumentos de ordenación (artículo 11) y mecanismos de gobernanza (artículo 14), lo que refuerza la planificación coordinada y permite una gestión más eficiente del ecosistema de ciencia, tecnología e innovación.
- El impulso a la valorización, protección y transferencia del conocimiento, superando el modelo lineal tradicional y promoviendo una dinámica de intercambio bidireccional entre el ámbito académico y el productivo.
- El APL introduce medidas concretas para fomentar la excelencia científica y reforzar la carrera investigadora, incluyendo mecanismos de evaluación por desempeño, programas de atracción y retorno del talento, y procedimientos para facilitar la movilidad del personal investigador. Asimismo, se fomenta la colaboración público-privada como vía para incrementar la inversión en I+D+i, potenciando la sostenibilidad financiera del sistema.

**SEGUNDO.-** Este CCA valora positivamente y considera necesario las previsiones que tiene este APL para que articule una evaluación ex post detallada de esta norma que posibilite monitorizar los efectos de las medidas sobre el ecosistema andaluz de I+D+i y el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la norma. Para ello, habrían de incluirse indicadores relevantes y pertinentes, que midan resultados directos de las vgr. indicadores de producción científica competitiva, captación de fondos para la investigación, posicionamiento en los rankings internacionales de referencia como los de Shanghái, inversiones o, participación, entre otros) e impactos estructurales o sociales asociados (vgr., percepción pública, presencias en los medios y redes sociales, patentes, contratos de transferencia tecnológica, cambios en la competitividad o en la cultura científica, entre otros muchos). Su aplicación sistemática servirá como base para la mejora continua de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Andalucía, al evidenciar logros, identificar áreas de mejora y vincular las acciones emprendidas con sus impactos en la sociedad y el sistema científico-tecnológico andaluz.

**TERCERO.-** Este Consejo estima que, en relación con la incertidumbre regulatoria para los operadores económicos, existen numerosos preceptos que remiten a un posterior desarrollo reglamentario, circunstancia que también resta transparencia a la norma y que será analizada en un apartado específico de este informe.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 87/98	



Igualmente, este Consejo también aprecia una discordancia entre la terminología empleada en el proyecto normativo y la contemplada en la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

Esta falta de coherencia puede afectar la eficacia de las políticas públicas. Por ello, el CCA recomienda sopesar la inclusión de instrumentos normativos y gobernanza que fomenten la colaboración y coordinación entre administraciones públicas. Esto ayudaría a mejorar la eficiencia en la ejecución de las políticas de I+D+i de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Unión Europea, mediante la generación de sinergias y evitando ineficiencias y redundancias.

Por último, se advierte la acumulación de siglas en buena parte del articulado de la norma, a veces incluso dentro de un mismo párrafo, con la intención de acortar la dimensión del texto normativo, sin embargo, ha de tenerse en cuenta que ello puede restar claridad a los contenidos regulatorios.

**CUARTO.-** En cuanto a las medidas de fomento a la investigación, tecnología, desarrollo e innovación, tanto el artículo 10, sobre “subvenciones y ayudas”, como a lo largo del articulado, se contempla en diversos artículos la posibilidad de otorgar ayudas públicas para los agentes de este Sistema, frente a otros instrumentos de política pública, para hacer frente a los fallos del mercado y a los retos de interés público a los que pretende dar respuesta la norma. Sobre dicho particular, cabe recordar que las ayudas públicas deben emplearse con cautela, sopesando siempre su necesidad, adecuación, proporcionalidad y mínima distorsión.

Además, este CCA sugiere que en el presente caso se recabe el informe de la unidad administrativa encargada de su estudio y seguimiento en la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea para que analice si las medidas de fomento proyectadas en la norma objeto de análisis constituyen o no ayudas de estado e igualmente determine el grado de adecuación a la normativa europea de la iniciativa que se plantea.

**QUINTO.-** Sobre los principios generales del APL contenidos en el artículo 2, este Consejo recomienda sopesar la inclusión de una referencia expresa, en la enumeración de los principios instrumentales básicos de la futura Ley (artículo 2 del APL), a los principios de buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva y de eficiencia en la asignación de los recursos públicos (este último, de especial aplicación en el caso de la política de fomento), junto al de neutralidad competitiva.

**SEXTO.-** En cuanto el Campus de Excelencia Internacional y Agregaciones Estratégicas de Andalucía regulado en el artículo 6.4.n), desde el punto de vista de la competencia, el hecho de que el texto normativo excluya a las universidades privadas de estos programas genera una desigualdad en el acceso a financiación para actividades clave para mejorar la investigación, la transferencia de conocimiento y la internacionalización.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 88/98	



Este Consejo recomienda valorar modificar la normativa autonómica de los campus de excelencia internacional, para permitir que universidades privadas accedan a la financiación de proyectos en igualdad de condiciones; fomentar iniciativas de colaboración entre universidades públicas y privadas dentro de los CEI, con posibilidad de acceso compartido a ayudas; o bien contemplar medidas de fomento específicas para instituciones privadas que acrediten un impacto positivo en la investigación y la transferencia de conocimiento.

Finalmente, y dado que estamos hablando de una iniciativa, los CIE, de finales de la primera década de este siglo, este Consejo considera, que antes de valorar la inclusión de los mismos en este APL sería conveniente evaluar los resultados y productividad de los CIE existentes. Ya que probablemente algunos no hayan tenido un recorrido que justifique su mantenimiento.

**SÉPTIMO.-** Las empresas no aparecen de manera explícita en el listado de agentes que forman parte del SAC. Su presencia es indirecta, a través de a las Unidades de I+D+i empresarial y de las estructuras de incubación y aceleración de empresas de base tecnológica, contempladas en los apartados e) y p) del artículo 6.4. Esto sugiere que las empresas solo pueden participar en el sistema a través de estructuras específicas de I+D+I o en colaboración con otros agentes, pero no como actores individuales.

Hay que tener en cuenta que el artículo 3 del Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, reconoce a las “empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo e innovación” como “Agentes de Generación de Conocimiento”. Por ello, este Consejo recomienda sopesar la posible revisión del artículo 6.4 para permitir que las empresas puedan registrarse como Agentes del SAC, especialmente aquellas con una actividad investigadora reconocida y con impacto en la innovación regional.

**OCTAVO.-** Sobre las previsiones acerca de la suscripción de convenios de colaboración regulada en los artículos 8, 9.4, 23, 24.1.c), 28.3, 30.3, 31.2, 32.3, 45.2, 46.3, 47.4, 52.3, 58.1.b), 61.2.h), 70.4, 80.1.b) del APL, este Consejo recomienda:

- Evaluar el impacto de los artículos 9.4, 23, 24.1.c), 28.3, 30.3, 31.2, 32.3, 46.3, 47.4, 52.2, 58.1.b), 61.2.h), 70.4, 80.1.b)—, para no propiciar un recurso a los convenios cuando no sean necesarios o existan formas más adecuadas para intervenir desde la óptica del interés general y de la libre competencia.
- Reconsiderar la redacción del artículo 8, para incluir una mención expresa a los ámbitos en los que se pueden suscribir convenios— similar a la prevista en la legislación estatal—, diferenciándolos de los contratos del sector público, para evitar los riesgos y costes en términos de competencia y eficiencia que comporta para los intereses generales perseguidos por la norma, y garantizar que la regulación responda a una necesidad real del sistema andaluz de I+D+i.



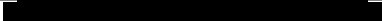
Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 89/98	



- Incluir una referencia explícita para garantizar que la selección de socios colaboradores se realice de forma objetiva y competitiva, y pueda beneficiar al mayor número posible de entidades firmantes, para evitar restricciones a la libre competencia.
- Aunque la firma de convenios con entidades públicas puede estar justificada en ciertos casos, es fundamental que estos convenios sean respetuosos con la libre competencia. Para ello, este Consejo recuerda que deben aplicarse criterios de transparencia y objetividad, fomentar la máxima concurrencia posible y evitar la creación de barreras injustificadas al acceso de nuevos operadores. Solo así se podrá garantizar que estos convenios contribuyan de manera efectiva al fortalecimiento del sistema de investigación universitario sin generar distorsiones en el mercado.

**NOVENO.-** En líneas generales, puede afirmarse que el APL analizado concede un escaso papel a las universidades privadas como Agentes del SAC. Así, este Consejo quiere manifestar lo siguiente:

- Este Consejo recomienda la necesidad de profundizar en la revisión del APL, que no se limitaría meramente a modificar la denominación del Título II, sino a tratar de equiparar la regulación a las universidades públicas y privadas en los distintos contenidos, reflejándolo con claridad, por seguridad jurídica de todos los operadores destinatarios de la norma. En aplicación del principio de neutralidad competitiva, el sector público y el privado deben competir en igualdad de condiciones cuando operan en un mismo mercado o sector económico.
- La norma proyectada establece que la Administración autonómica facilitará el acceso de personal investigador del sector público a infraestructuras científicas avanzadas, pero no se menciona un acceso similar para las universidades privadas (artículos 50 y 52), por lo que este Consejo recomienda la justificación de esta limitación en base a una RIIS o en su defecto su modificación.
- En la Sección sobre mecenazgo y patrocinio (artículos 79 y 80), las universidades privadas no están claramente incluidas como posibles beneficiarias. Esto crea una desventaja, en términos de competencia, ya que las universidades privadas tienen menos incentivos para atraer financiación privada a través del mecenazgo, por lo que se recomienda que el órgano promotor de la norma estudie la modificación de esta regulación.
- La representación en ciertos órganos consultivos y de decisión se asigna a las universidades públicas, sin contemplarse expresamente la participación de las universidades privadas. Por ejemplo, en el Consejo Asesor de Investigación, Tecnología e Innovación (artículo 17), solo se menciona la representación de universidades públicas, con un representante de la AUPA, que además será su presidente.
- Este órgano tiene entre sus funciones la de asesorar al Gobierno andaluz en el establecimiento de políticas públicas que permitan desarrollar la sociedad y la economía del conocimiento en Andalucía. Una vez más, por todo lo expuesto en este informe, este Consejo recomienda la reconsideración de esta restricción.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 90/98	



- A modo de síntesis, este Consejo recomienda una mayor claridad en la inclusión de universidades privadas en los artículos clave del SAC.

**DÉCIMO.-** En varios puntos del articulado del APL analizado se hace referencia a la existencia de registros que pueden afectar a la competencia y a la unidad de mercado, entre otros, son el Registro público de Agentes del SAC (artículos 6 y 11) y el Registro de Oficinas de transferencia de Conocimiento de las Universidades (OTC Universidades) (artículo 33.2).

Si bien la inscripción en el Registro del SAC es voluntaria, pudiera ser más adecuado y proporcionado que se establecieran mecanismos de colaboración interadministrativa que permitan disponer de los datos suficientes a las distintas administraciones públicas e intercambiar la información y acceso a las bases de datos o registros que obran en poder de otras autoridades competentes. Todo ello, en cumplimiento del principio de simplificación de cargas administrativas contemplado en el artículo 7 de la LGUM.

Respecto a los requisitos asociados a la inscripción en el Registro público del SAC, hay que manifestar lo siguiente:

- La nueva y más restrictiva definición de “Unidades de I+D+i Empresarial” contemplada en el artículo 3.1.a).6º puede generar barreras de entrada para aquellas empresas que no cuenten con esas unidades específicas de I+D+i formalmente establecidas, en la medida en que la inscripción en el registro es un requisito necesario para acceder a la obtención de ventajas económicas, fundamentalmente subvenciones y ayudas.

Por ello, esta restricción debe estar debidamente justificada en términos de necesidad y proporcionalidad y de no discriminación y si no fuera posible, este Consejo recomienda, mantener la definición actual más inclusiva y flexible de empresas que desarrollan actividades de investigación, desarrollo e innovación.

- En cuanto a los requisitos para la inscripción de las Unidades de I+D+i empresarial regulada en el artículo 13, aunque se pretenda garantizar un mayor rigor en la investigación empresarial, asegurando que solo empresas con estructura sólida de I+D+i sean reconocidas dentro del SAC, esta medida restrictiva de la competencia que puede excluir a empresas más pequeñas o aquellas con modelos de innovación abiertos ha de quedar debidamente justificada en atención a su necesidad y proporcionalidad.
- En la designación de unos determinados organismos como Entidades de Gestión y Divulgación de la Ciencia regulada en el artículo 3.2.c), desde una perspectiva de competencia, sería conveniente justificar la exclusión de otras entidades con funciones similares, ya que la designación explícita de los citados organismos podría generar un trato discriminatorio en el acceso a ayudas y subvenciones, colocando en desventaja a otras entidades dedicadas a la gestión y divulgación científica.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 91/98	



Por ello, se recomienda ampliar los criterios de inclusión, permitiendo que otras entidades con funciones equivalentes puedan ser reconocidas dentro de esta categoría, en aras de la igualdad de acceso a recursos públicos y de asegurar el respeto del principio de neutralidad competitiva.

- Los Centros de Innovación Digital y los Clústeres de Innovación radicados en Andalucía deben estar inscritos en dos registros para ser reconocidos como Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, tal y como se desprende de la regulación contenida en los artículos 56 y 57 del anteproyecto de ley.

En este sentido, es esencial garantizar que los requisitos establecidos en este proyecto normativo se ajusten al principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM. Para evitar cargas adicionales derivadas de la intervención de varias autoridades competentes, este Consejo dictamina que no se debería requerir al operador información, documentación o inscripción en el registro cuando los mismos datos y documentos ya obren en poder de alguna autoridad.

**DÉCIMO PRIMERO.-** El artículo 19 del APL prevé la regulación del SICA. En el apartado 3 de dicho artículo se impone expresamente a los Agentes del SAC la obligación de proporcionar al SICA la información necesaria para alimentar sus bases de datos, permitir el seguimiento estadístico y para proponer y desarrollar políticas públicas, tanto generales como sectoriales.

Este Consejo considera fundamental garantizar que el SICA se limite a ser un repositorio de resultados científicos, sin recoger datos sensibles estratégicos ni facilitar intercambios entre empresas competidoras y que se respete la normativa de defensa de la competencia.

Además, el artículo no concreta los criterios para determinar qué información es “necesaria”, lo que introduce un alto grado de discrecionalidad y puede generar inseguridad jurídica para los operadores económicos. En cambio, en el caso del SECTI se delimita que la información se solicitará de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación, lo que otorga mayor seguridad jurídica.

Por todo ello, este Consejo dictamina que el diseño del SICA debe minimizar los costes administrativos y garantizar la coordinación con registros nacionales e internacionales para evitar duplicidades y cargas innecesarias a los operadores económicos. De lo contrario, podría convertirse en un factor de distorsión de la competencia y una barrera para la participación de agentes externos en el ecosistema de innovación andaluz.

**DÉCIMO SEGUNDO.-** Uno de los aspectos más novedosos de la norma lo constituye el SAIEX.

Este Consejo considera que la concesión de estas certificaciones debe regirse por los principios generales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. Es

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 92/98	



imprescindible que la evaluación se base en criterios científicos objetivos y no en el origen geográfico de los participantes.

En este sentido, se valora positivamente que en el APL analizado se contemple que la acreditación se concederá con arreglo a “unos indicadores objetivos e internacionalmente homologables para la evaluación de los Agentes del SAC y las UIA de las Universidades andaluzas” (artículo 37.1).

Adicionalmente, se recomienda recabar el parecer de la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea sobre si las medidas de apoyo contempladas en los artículos 37.4.b) y 42.4 pueden o no constituir una ayuda de Estado a efectos del Derecho de la UE, y sobre su compatibilidad con la normativa europea.

Por último, con relación a lo dispuesto en el artículo 36.1.d), es importante asegurar que la colaboración entre los otros Agentes del Sistema Andaluz de Conocimiento no derive en prácticas anticompetitivas, que puedan resultar contrarias a la normativa de defensa de la Competencia. Por tal motivo, este Consejo recomienda que esta previsión deje explícitamente recogido que este tipo de iniciativas de colaboración e intercambio, en cualquier caso, debe ajustarse a la legislación de defensa de la competencia, con el fin de minimizar el riesgo de realización de conductas que restrinjan la libre competencia en los mercados.

**DÉCIMO TERCERO.-** Los artículos 41 y 42 se centran en la acreditación de las UExI y las UICo en el ámbito andaluz.

Con relación a las mismas, este CCA recomienda que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones:

- Con respecto a los requisitos establecidos en el artículo 42.2, si bien es cierto que los mismos se vinculan a la calidad científica y resultan coincidentes con los criterios previstos a nivel estatal —como los altos estándares de impacto internacional, liderazgo científico, la colaboración internacional o la captación de fondos europeos—, sin embargo, pueden actuar como barreras de entrada indirectas, excluyendo a entidades con un alto potencial científico pero sin trayectoria previa internacionalizada, con el riesgo de limitar la innovación disruptiva en favor de grandes centros consolidados y de reducción de la pluralidad del ecosistema de investigación.
- Por otro lado, este Consejo recomienda que la futura Orden por la que se determine el proceso de acreditación y se dispongan los rangos de puntuación necesarios para obtener la acreditación como UExI o UICo permita que cualquier agente de generación de conocimiento pueda optar, en igualdad de condiciones, al reconocimiento.
- Asimismo, aunque se prevé la participación de comités de expertos internacionales e independientes, y dado que la norma no concreta el proceso de selección y evaluación, para no generar incertidumbre regulatoria, en la normativa de desarrollo habría de garantizarse la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 93/98	



predictibilidad y transparencia del procedimiento para generar confianza e incentivar la participación en el sistema de acreditación.

- Por otra parte, al tratarse de acreditaciones por 4 años, con posibilidad de renovación, y ante la exigencia de liderazgo internacional mantenido, las unidades ya acreditadas podrían estar en ventaja estructural para renovar. Se reduciría, por tanto, la dinámica competitiva si no se incorporan mecanismos que garanticen la entrada de nuevos actores.

**DÉCIMO CUARTO.-** El artículo 46 del APL establece el marco normativo para los ISS, definidos como entidades dedicadas a la investigación en salud, creadas dentro de los hospitales andaluces. Para tener dicha consideración, el artículo 46.1 dispone la necesidad de que estas entidades sean “impulsadas por el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII)”.

Dado que ni la Ley estatal de la Ciencia, ni la legislación general de sanidad recoge esta forma de acreditación de las entidades dedicadas a la investigación en salud ni atribuye a este organismo público dicha función, unido a que la LGUM y por remisión de esta la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, contempla entre los requisitos prohibidos para acceder a una actividad de servicios o su ejercicio, salvo excepciones, la intervención directa o indirecta de competidores, este Consejo recomienda un análisis en mayor profundidad desde la óptica de su necesidad y proporcionalidad para que sea acorde con los principios de una buena regulación económica.


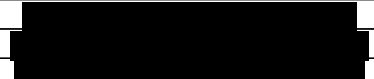
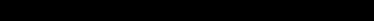
Por otra parte, no se concretan los criterios a tener en cuenta por este organismo para la concesión de la acreditación de los institutos, por lo que genera inseguridad jurídica para los destinatarios de la norma.

Por último, el hecho de que el funcionamiento y la financiación de los ISS se rijan por convenios de colaboración con Agentes públicos del SAC plantea la necesidad de garantizar transparencia y condiciones equitativas en el acceso a estos acuerdos, en la medida en que si estos convenios favorecen únicamente a estos institutos, podría suponer una barrera de acceso, limitando la participación de otras entidades y, por tanto, la diversidad en la investigación biomédica. Asimismo, puede afectar a la neutralidad competitiva.

**DÉCIMO QUINTO.-** El artículo 59.2 de la norma regula los requisitos para la creación y aprobación, la fusión, absorción, segregación y disolución de las Academias, así como el control de calidad de sus actividades.

Este Consejo dictamina que debe evitarse que las estructuras corporativas como las Academias puedan operar en condiciones que favorezcan conductas excluyentes, privilegios a determinados colectivos profesionales o una autorregulación que pueda restringir la competencia- Por tanto, es imprescindible que la configuración normativa de estas entidades garantice un equilibrio adecuado entre su contribución al interés público y el respeto a los principios garantes de una libre competencia.

A continuación, se detallan determinados puntos relacionados con las Academias:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 94/98	



- Los requisitos para la creación y aprobación, fusión, absorción, segregación y disolución de las Academias regulados en el artículo 59.2, pueden suponer restricciones de acceso a los operadores económicos, por lo que han de superar el test de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM. Esto podría limitar la competencia si no se garantiza la igualdad de oportunidades para acceder al reconocimiento como Academia.

En segundo lugar, debe subrayarse que las Academias, por su propia naturaleza, son entidades que aplican criterios de acceso restrictivos, basados en la excelencia científica o cultural de sus miembros. La actual ausencia de una norma con rango legal que establezca criterios homogéneos de inclusión y participación en el Instituto de Academias de Andalucía refuerza esta restricción.



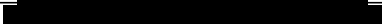
Por último, en lo que respecta al control de calidad de las actividades prevista en este precepto, su remisión a desarrollo exige igualmente alinearse con los principios de una buena regulación económica y respetuosa de la libre competencia.

En este sentido, sería inapropiado que sean las propias agrupaciones de los oferentes de los servicios —como es en el caso que nos ocupa las academias—, las que realicen los controles de calidad, al poder determinar las condiciones de entrada y permanencia en el mercado en el propio interés de sus integrantes, lo que distorsiona la dinámica competitiva. Por todo ello, este Consejo recomienda que se establezcan mecanismos independientes y periódicos de evaluación del desempeño, con criterios técnicos y necesarios que permitan valorar el impacto de las actividades desarrolladas, su adecuación a los fines institucionales y la eficiencia en el uso de recursos públicos.

- Por lo que respecta a su regulación, al artículo 59.3 remite a los Estatutos que serán aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno. En ellos se establecerá, de manera específica, el patrimonio y el régimen económico-financiero.

Resulta necesario que la regulación de las Academias y su régimen económico- financiero se ajuste a los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva, y en particular, asegurar el mantenimiento de la neutralidad competitiva, en aras de evitar que se le otorgue una situación de ventaja competitiva respecto a otras entidades que realizan idénticas funciones en el mercado.

- Respecto a las funciones a realizar por las Academias reguladas en el artículo 59.5, con especial mención a la emisión de Informes y a la participación en órganos consultivos, este Consejo quiere manifestar que si el asesoramiento técnico o la emisión de informes se atribuyen con exclusividad a estas Academias, se crearían barreras de acceso a otros operadores, excluyendo a otras fuentes científicas igualmente válidas, que han de estar justificadas conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 95/98	



**DÉCIMO SEXTO.-** El artículo 65 establece el marco para la CPI como una herramienta estratégica de la Administración Pública andaluza. El uso de este tipo de contratación se prevé para cuando la Administración necesita una solución que aún no existe en el mercado o cuando busca investigar soluciones para futuras necesidades públicas.

Esto requiere una planificación estratégica dentro de la Administración, asegurando la transparencia y la concurrencia en los procedimientos de contratación. Además, resultan precisos mecanismos de evaluación y seguimiento para garantizar que los bienes o servicios innovadores adquiridos realmente aporten valor a la Administración. Por todo ello, este Consejo recomienda seguir las recomendaciones incluidas en el Documento G-2021-01 de la CNMC. Resulta aconsejable, asimismo, llevar a cabo un análisis exhaustivo que permita identificar los sectores o ámbitos estratégicos en los que la CPI pueda aportar mayor valor y responder a las necesidades reales de innovación, evitando el establecimiento de restricciones injustificadas a la competencia.

**DÉCIMO SÉPTIMO.-** En el artículo 67 del APL se regula la ciencia abierta como estrategia de transferencia del conocimiento y la Innovación e impone la obligación de acceso abierto a todas las publicaciones financiadas con fondos públicos o realizadas por investigadores empleados del sector público.

Sin embargo, las entidades privadas que no reciben financiación pública o los investigadores que no formen parte del sector público no están obligadas a compartir sus publicaciones o resultados en acceso abierto, lo que podría generar una asimetría competitiva.

Por ello, en aras de garantizar un equilibrio adecuado, este Consejo considera fundamental establecer mecanismos que fomenten la transparencia y la accesibilidad sin generar desigualdades, asegurando que todos los agentes del sistema puedan beneficiarse de las políticas de acceso a la información y los datos abiertos.

**DÉCIMO OCTAVO.-** Sobre los contratos de transferencia del conocimiento regulados en el artículo 69, con independencia de la naturaleza jurídica del contrato, debe tenerse en cuenta que estos contratos de transferencia del conocimiento pueden suponer acuerdos de cooperación entre operadores económicos que, si bien pueden aportar ciertos beneficios, fomentando el progreso en la investigación, desarrollo e innovación, también pueden entrañar el riesgo de convertirse en un medio para coordinar comportamientos anticompetitivos o propiciar conductas colusorias contrarias a la competencia, y susceptibles de ser sancionadas.

Por ello, este Consejo considera que la previsión que auspicie cualquier iniciativa de cooperación empresarial deje explícitamente establecido que este tipo de contratos, en cualquier caso, deberán ajustarse a la legislación de defensa de la competencia, con el fin de minimizar el riesgo de realización de prácticas colusorias que restrinjan la libre competencia en los mercados.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 96/98	



**DÉCIMO NOVENO.-** El artículo 76.4 del APL establece una medida para fomentar a los investigadores a formarse en el extranjero y a reforzar la competitividad del sistema andaluz del conocimiento. Se dispone que las convocatorias de contratos de investigación y de especialización en el extranjero para personal de investigación del SAC sin vinculación laboral estable, deberán incluir un compromiso de estabilización por parte de su Agente del SAC, o del sistema productivo andaluz, una vez que se produzca su retorno a Andalucía.

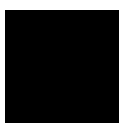
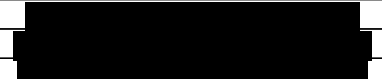
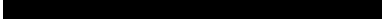
A este respecto, no puede perderse de vista que la exigencia de estabilización del personal investigador por parte del agente del SAC o de cualquier otra entidad del sistema productivo andaluz puede suponer una restricción a la libre competencia, dado que obligaría a los agentes económicos a asumir compromisos de contratación. Por ello, este Consejo dictamina que esta limitación al ejercicio de la actividad económica impuesta a los operadores económicos ha de someterse al test de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

**VIGÉSIMO.-** Respecto a las restricciones geográficas contenidas en los artículos 6, 31,32, 34, 36, 53, 56 y 66, que de forma general excluyen a universidades de otras comunidades autónomas o de otros Estados europeos, aunque tengan interés en desarrollar investigación en Andalucía, este Consejo recomienda revisar la redacción y eliminar los contenidos regulatorios que puedan limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, en los términos establecidos por la LGUM.

**VIGÉSIMO PRIMERO.-** El APL analizado remite a un posterior desarrollo reglamentario ciertos aspectos que pueden afectar a la competencia, como se recoge en el punto 5.3.6 de este informe. Por ello, en el marco de dicho desarrollo reglamentario, y al objeto de evitar el posible impacto sobre la competencia en los mercados, este Consejo recuerda que, en la elaboración de las referidas normas reglamentarias, resultará de aplicación el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por lo que habrán de someterse a informe preceptivo de este Consejo.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.-** Hay que recordar que es crucial que las Administraciones públicas apliquen en sus actuaciones cotidianas, como sería este APL, los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación. En el ámbito de la simplificación administrativa andaluza y, en resumen, este Consejo señala la cantidad de nuevas estructuras y certificaciones administrativas que este APL desea promover dentro del sistema universitario andaluz, que todas ellas trascienden el tradicional modelo del Grupo de Investigación, que, sin duda, es la principal unidad de producción científica también en nuestra región.

Se debería evitar que estas nuevas figuras y certificaciones académicas aumenten significativamente el alto nivel de burocratización que ya sufre el sistema universitario, y se considera una de las causas de su

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		25/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 97/98	




caída de competitividad internacional en los principales rankings de referencia, que precisamente analizó en detalle este Consejo en su Informe N 17/2024, sobre el Anteproyecto de Ley de Universidades para Andalucía. Además, si estas nuevas figuras no fueran acompañadas de una significativa dotación adicional de recursos financieros, se correría el riesgo de disminuir, como ya ha pasado en situaciones similares, los recursos que reciben los Grupos de Investigación y Departamentos universitarios para promover la investigación, con lo que el efecto final de estas nuevas figuras, de promover la producción de investigación competitiva de excelencia, quedaría seriamente comprometido.

**Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.**

████████████████████  
VOCAL PRIMERO  
(Suplencia presidente)

████████████████████  
VOCAL SEGUNDA

████████████████████  
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	████████████████████	25/04/2025	
VERIFICACIÓN	████████████████████	PÁG. 98/98	