

2024-130

INFORME DEL ANTEPROYECTO DE LEY PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN PARA ANDALUCÍA (ACTIVA).

Con fecha 10 de diciembre de 2024 se recibe petición de informe del anteproyecto de Ley arriba referenciado suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8.1 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 8.2.r) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Primera.- Sobre el contenido del proyecto y su ámbito jurídico.

El anteproyecto regula las materias de investigación científica y técnica, desarrollo e innovación, así como las estructuras y recursos del Sistema Andaluz del Conocimiento, en el ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en estas materias.

El texto cuenta con 83 artículos, 6 disposiciones adicionales, 1 transitoria, una derogatoria y 3 finales. El borrador no está identificado, aunque el archivo donde se encuentra se denomina "2ª VERSIÓN CG BORRADOR". La petición de informe incorpora un enlace para la descarga del expediente, en el que se encuentra la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), suscrita (sin pie de firma) por el Secretario General de Investigación e Innovación el 2 de diciembre de 2024.

El anteproyecto prevé la derogación íntegra de la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento. Asimismo, la disposición final primera modifica el 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.

Segunda.- Sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

La MAIN del anteproyecto tiene contenidos de relevancia para la emisión del informe que nos ocupa, conforme a las letras b).4º a 6º y d) del artículo 7.1.bis del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, como son, concretamente, aspectos del procedimiento administrativo (letra b.4º), del silencio en los anteproyectos de ley o proyectos de decreto legislativo (letra b.5º), de la creación de nuevos órganos (letra b.6º) y de la evaluación de las cargas administrativas (letra d).

Para su confección se encuentra la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada mediante Acuerdo, de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, de la que se destacan los siguientes apartados:



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	[REDACTED]	19/12/2024	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/7	



- 2.3.2.1.d), referido a la regulación o modificación de procedimientos.
- 2.3.2.1.e), sobre el sentido del silencio en los anteproyectos de ley o proyecto de decreto legislativo.
- 2.3.2.1.g), en materia de órganos.
- 2.6, sobre evaluación de las cargas administrativas.

A continuación se analizan los correspondientes apartados de la MAIN elaborada para este anteproyecto de ley:

1º) Con respecto a los procedimientos administrativos:

Este informe se centra en los procedimientos administrativos dirigidos hacia personas interesadas, objeto de regulación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deben diferenciarse de los procedimientos para la elaboración de disposiciones de carácter general, que no serían objeto de este apartado de la MAIN. Asimismo, sólo deben ser objeto de análisis en la MAIN los procedimientos que se creen o regulen, aunque sólo sea parcialmente, en el proyecto normativo.

A continuación, se analizan los procedimientos recogidos en la MAIN del anteproyecto, indicando el artículo donde se encuentran en el proyecto:

Artículo 31.3: creación, reconocimiento, modificación, supresión, composición, objetivos y funciones de los centros universitarios de investigación.

Por su contenido, parece tratarse de una disposición de carácter general y no de un procedimiento administrativo. Su regulación se atribuye a las universidades.

Artículo 32: creación, modificación, organización y supresión de institutos universitarios de investigación.

La regulación será objeto de desarrollo reglamentario, que se atribuye a la Consejería competente (apartado 5), aunque el apartado 2 atribuye al Consejo de Gobierno, mediante decreto, “la creación, reconocimiento, modificación, supresión, composición, objetivos y funciones de dichos institutos”.

Se deduce que la regulación de los aspectos generales y de los procedimientos de creación, modificación, organización y supresión de los institutos universitarios de investigación (disposición de carácter general) corresponde a la Consejería (apartado 5) y que, en esta regulación, el procedimiento por el que se cree, reconozca, modifique, suprima y apruebe la composición, objetivos y funciones de cada uno de estos institutos se llevará a cabo por decreto del Consejo de Gobierno, previa propuesta (solicitud) de la universidad interesada (apartado 2).

A fin de evitar confusiones o errores de interpretación, se aconseja redactar con mayor claridad este artículo. En este sentido, se propone que el contenido del apartado 5 pase a ser el 2 y que el actual 2 pase a ser el 3 o 4, de forma que se regule antes el desarrollo reglamentario y después los datos básicos del procedimiento.

También se recomienda que la redacción del actual apartado 2 no deje lugar a dudas que el decreto del Consejo de Gobierno es un acto de finalización de un procedimiento y no una norma reguladora.

Artículo 35: creación de las unidades de investigación avanzada.

La competencia se atribuye a las universidades, estableciendo el anteproyecto unos requisitos procedimentales (informe preceptivo del vicerrectorado competente en investigación).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	[REDACTED]	19/12/2024	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 2/7	



No se regula el procedimiento ni se prevé desarrollo reglamentario ni remisión a otra norma donde se siga regulando, y que podría verse afectada por lo dispuesto en el anteproyecto.

Artículo 37: Certificación de Investigación de Excelencia (CIE).

Procedimiento administrativo de concurrencia no competitiva (pues la certificación se obtiene con el cumplimiento de los requisitos) que precisa de la aprobación previa de una orden que establezca los indicadores de evaluación que los agentes del SAC y las UIA de las universidades andaluzas deben cumplir para obtener la certificación.

No se establece desarrollo reglamentario del procedimiento (el apartado 1 sólo prevé la aprobación de una orden que regule los indicadores), por lo que debería desarrollarse las distintas fases del procedimiento.

Artículo 41: Acreditación de Unidades de Excelencia en la Investigación y las Unidades de Investigación Competitiva.

1º Se establece desarrollo reglamentario, atribuido a la Consejería, para regular el procedimiento y los requisitos (apartado 1). Esta previsión se reitera en el apartado 6, por lo que se recomienda fusionar ambos apartados, con indicación del contenido de la norma reguladora.

2º En cuanto al tipo de procedimiento, no queda claro el tipo de procedimiento de concurrencia:

- Si se trata de un procedimiento de concurrencia no competitiva, todos los solicitantes que alcancen una puntuación mínima obtienen la acreditación (como podría interpretarse del apartado 6).
- Si se trata de un procedimiento de concurrencia competitiva, sólo se otorgará un número determinado de acreditaciones de entre las que alcancen la puntuación mínima (que tendría carácter de requisito) y, en tal caso, debe regularse los criterios o baremos objetivos que determinen el orden de prelación de unas solicitudes sobre otras. Las referencias a un procedimiento competitivo se encuentran en los apartados 2 y 4.

Una vez determinado el tipo de procedimiento, deberá revisarse la redacción del artículo para que exista coherencia y no se planteen dudas de interpretación.

3º En cuanto a la regulación básica del procedimiento, y en coherencia con los manifestado en el apartado 1º anterior, se recomienda regular en apartado independiente los datos imprescindibles de las fases de inicio, instrucción y terminación.

Además de los artículos analizados, el anteproyecto contempla los siguientes procedimientos:

Artículos 53, 55, 56 y 57: creación, modificación, organización y supresión de Centros Tecnológicos (artículo 55), Parques Científico-Tecnológicos (artículo 55), Centros de Innovación Digital (artículo 56) y Clústeres de Innovación (artículo 57).

Se atribuye a la Consejería el desarrollo reglamentario de estos procedimientos, sin que el anteproyecto llegue a regular ningún aspecto concreto.

2º En lo referido al silencio administrativo:

El Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, (artículo 7.bis.1.b).5º establece que se ha de exponer específicamente la razón de interés general que justifica el silencio desestimatorio cuando el procedimiento

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		19/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/7	



tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio.

En esta materia, el anteproyecto no establece expresamente el silencio desestimatorio para ninguno de los procedimientos previstos o regulados, por lo que la MAIN no acredita la concurrencia de razones concretas que justifiquen un silencio negativo, más allá de reproducir el concepto de “razones imperiosas de interés general”.

3º) En lo relativo a la evaluación de las cargas administrativas, en la MAIN se ha procedido a evaluar las cargas administrativas derivadas de las obligaciones que se establecen en la norma en cuestión:

A) Con respecto a la identificación:

1º) El apartado 5 de la MAIN se limita a resumir el contenido de los artículos en los que se menciona la existencia de un procedimiento que será regulado en una disposición reglamentaria posterior. En este sentido, no cabe identificación de cargas pues, como bien indica la MAIN, serán las MAIN de esas normas las que deberán identificar y medir las cargas de cada procedimiento.

Sin embargo, el procedimiento previsto en el artículo 37 (Certificación de Investigación de Excelencia) no dispone el desarrollo reglamentario del procedimiento y, en tal caso, debería realizarse un análisis de las cargas, empezando por la identificación.

2º) Por otra parte, no se incluye como carga la obligación que se impone a los agentes del SAC de alimentar las bases de datos del Sistema de Información Científica de Andalucía, establecida en el artículo 19.3 del anteproyecto.

B) Con respecto a la medición:

Por los motivos antes aducidos, debería realizarse la medición de las cargas conforme al anexo VI de la Guía Metodológica.

4º) En lo relativo a la creación de nuevos órganos:

El apartado 3.1.6 de la MAIN analiza la creación de nuevos órganos, incluyendo los siguientes, sobre los que se exponen algunas consideraciones:

- La Comisión Interdepartamental de Investigación, Tecnología e Innovación (artículo 16 del anteproyecto). Se crea y regula en el anteproyecto.
- El Consejo Asesor de Investigación, Tecnología e Innovación para Andalucía (artículo 17). Se crea y regula en el anteproyecto, con desarrollo de su funcionamiento mediante orden.
- El Comité para la integridad científica de Andalucía (artículo 18). Se crea y regula en el anteproyecto, con desarrollo de su funcionamiento mediante orden.
- El Instituto Andaluz de Investigación Avanzada (artículos 38 y 39). No se trata de un órgano sino de una entidad instrumental que debería analizarse en otro apartado de la MAIN.
- El Consejo de Mecenazgo en Investigación, Desarrollo e Innovación de Andalucía (artículo 82). Su creación y regulación se llevará a cabo mediante orden.
- La Oficina Europea de Coordinación de la Investigación para Andalucía (artículo 74). No se aclara su naturaleza jurídica y, en consecuencia, se desconoce si se trata de un órgano o de una unidad

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	[REDACTED]	19/12/2024	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 4/7	



administrativa.

- La Oficina de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en el Parlamento Andaluz (artículo 78). No se establece su naturaleza jurídica y, por tanto, se desconoce si se trata de un órgano o de una unidad administrativa.

Por otra parte, no se lleva a cabo un análisis según lo dispuesto en el artículo 7.bis.1.b.6º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, (“Cuando se trate de la creación de nuevos órganos, la acreditación de la no coincidencia de sus funciones y atribuciones con la de otros órganos existentes”) y en el apartado 2.3.2.1.g) de la Guía Metodológica, donde se indican la información a incorporar en la MAIN cuando existe creación de nuevos órganos.

En otro orden de cosas, llama la atención que se creen y regulen con rango de ley tres órganos colegiados, pues esto dificultará posibles adaptaciones futuras de estos órganos, por ejemplo en su composición o funciones, que requerirían de una modificación legal. En este sentido, parece más razonable una regulación similar a la del Consejo de Mecenazgo puesto que, de conformidad con el artículo 89.2 de la LAJA, el rango necesario para la creación y regulación sería el decreto (para la Comisión Interdepartamental) o una orden (para el Consejo Asesor y el Comité de integridad).

Tercera.- Sobre las referencias a los órganos directivos.

En cuanto a las referencias genéricas de los órganos inferiores a consejería, se recomienda seguir la denominación acuñada en la clasificación de los órganos administrativos del artículo 16 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante, LAJA), sustituyendo las menciones a “centros directivos” por la de “órganos directivos centrales”.

III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

A la vista del texto recibido se plantean las siguientes consideraciones:

Exposición de motivos.

Párrafo tercero del capítulo VI.

Podría suprimirse la referencia al artículo 7.bis del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, pues este artículo actualmente regula la MAIN en su integridad, sin que el apartado 1.a).3.º, que se ocupa de los principios de buena regulación, establezca nada sobre el contenido que debe constar en la parte expositiva de los proyectos normativos.

Artículo 10. Subvenciones y ayudas.

Apartado 1.

Este apartado dispone que “las bases reguladoras de subvenciones y ayudas impulsarán la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos de gestión para reducir o suprimir la documentación requerida y reducir los plazos y tiempos de respuesta”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	[REDACTED]	19/12/2024	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 5/7	



Se observa que esta redacción responde literalmente al apartado 1 de la disposición adicional undécima de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Si bien en el año 2011 esta previsión era comprensible, en el contexto jurídico actual, en el que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, implanta la administración electrónica, no se considera adecuada, pues la gestión electrónica de los procedimientos no es una opción sino una obligación para la Administración.

Artículo 16. La Comisión Interdepartamental de Investigación, Tecnología e Innovación.

Apartado 6.

Establece que “la Comisión Interdepartamental de Investigación, Tecnología e Innovación elaborará una memoria bienal de las actividades y resultados en investigación, transferencia e innovación del SAC que trasladará al Parlamento para su conocimiento y publicará en la Sección de transparencia del Portal de transparencia de la Junta de Andalucía”.

De conformidad con el artículo 15 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, la denominación correcta del portal es “Portal de la Junta de Andalucía”.

Artículo 17. El Consejo Asesor de Investigación, Tecnología e Innovación de Andalucía.

Apartado 1.

En este apartado “se crea el Consejo Asesor de Investigación, Tecnología e Innovación para Andalucía como órgano consultivo [...]. Asimismo, se configura como instrumento de participación de la comunidad científica...”.

A fin de concretar la naturaleza jurídica del Consejo, habría que precisar que se trata de un “órgano colegiado consultivo”.

Apartado 3.a).

Establece como función de este Consejo: “Asesorar al Gobierno de la Junta de Andalucía, y en especial a las Consejerías que desarrollen políticas de investigación...”.

De acuerdo con los conceptos jurídicos acuñados en la LAJA y en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, resulta más adecuado realizar mención a la “Administración de la Junta de Andalucía” o al “Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía”.

Artículo 18. El Comité para la integridad científica de Andalucía.

Apartado 2.a).

Esta letra atribuye a este órgano la función de “emitir informes, propuestas o recomendaciones sobre materias relacionadas con la ética profesional en la investigación científica y técnica, así como la integridad científica y la investigación responsable”.

Debería detallarse el carácter de los informes (preceptivos o facultativos, vinculantes o no), así como los órganos o entidades facultados para requerirlos.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	[REDACTED]	19/12/2024	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 6/7	



Apartado 6.d).

En este apartado se relacionan las causas de cese de los miembros del Comité, siendo la letra d) la *“revocación de su designación por acuerdo de la Comisión Interdepartamental de Investigación, Tecnológica e Innovación, en el supuesto de incumplimiento grave de sus funciones”*.

A diferencia de la composición del Consejo Asesor de Investigación, Tecnología e Innovación para Andalucía, cuyos miembros se nombran en su totalidad a propuesta de la Comisión Interdepartamental de Investigación, Tecnología e Innovación (artículo 17.4 del anteproyecto), esta Comisión Interdepartamental sólo designa a cuatro miembros de los ocho que conforman el Comité para la integridad científica de Andalucía (artículo 18.3.c), por lo que debería revisarse la redacción de esta causa de cese.

Artículo 39. Fines.

Apartado 1.c).

Entre las funciones del Instituto Andaluz de Investigación Avanzada, esta letra le atribuye la de *“contribuir a la captación y retención de talento internacional y nacional mediante un proceso de selección basado en el mérito científico, de acuerdo con los criterios y el procedimiento aprobados por el Instituto”*.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, atribuye la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno y a las personas titulares de las Consejerías.

Artículo 82. Creación, naturaleza, composición y funcionamiento.

Apartado 4.

Se dispone que *“el Reglamento de régimen interior del Consejo del Mecenazgo en Investigación, Desarrollo e Innovación de Andalucía será aprobado por el propio órgano”*.

Debe tenerse en cuenta que la creación y regulación de este Consejo se producirá mediante orden de la Consejería competente, donde, en aplicación del artículo 89.1.c) de la LAJA, debe recogerse los criterios básicos de su funcionamiento. Y ello sin perjuicio de que se habilite por ley al propio órgano para la aprobación de un Reglamento de régimen interior.

EL SECRETARIO GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR		19/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/7	