

S.J.15/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, en relación con un Proyecto de **"ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE DIGITALIZACIÓN, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS Y SE APRUEBA LA CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES DIRIGIDAS AL DESARROLLO DE CASOS DE USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL APLICADA A LA INDUSTRIA, DENTRO DEL PROGRAMA DE REDES TERRITORIALES DE ESPECIALIZACIÓN TECNOLÓGICA EN EL MARCO DEL COMPONENTE 16 REFORMA 1 DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA – FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA – NEXT GENERATION EU"**.

A la vista de los antecedentes remitidos, y al amparo del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Se ha recibido, en este Servicio Jurídico solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, en relación con el Proyecto de Orden arriba referenciado.

**Segundo.-** La petición de informe se acompaña de la siguiente documentación:

- M.A.I.N de las Bases Reguladoras.-

Orden 52/2024, de la Consejería de Digitalización, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Digitalización para el año 2024, pendiente de firma del Consejero de Digitalización, consta sin embargo la orden firmada.

- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica.

- Proyecto de orden sometido a informe.

**Tercero.-** Con fecha 13 de junio, se recibe en el Servicio Jurídico:

- Nueva M.A.I.N. del proyecto, suscrita el 12 de junio de 2024.
- Propuesta de nuevo texto.
- Informe DG de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 11 de junio de 2024.
- Informe DG de Atención al Ciudadano y Transparencia, de 31 de mayo de 2024.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **Primera.- Ámbito competencial y régimen jurídico**

Reiteradamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que “no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado” y que “la subvención no es un concepto que delimite competencias” (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 95/1986). De este modo, “la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas” (STC 13/1992).

En consecuencia, la delimitación del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe realizarse con sujeción a las competencias que incidan en la materia concreta sobre la que verse la subvención.

El objeto del proyecto sometido a Informe viene reflejado en su artículo 1.1 en los siguientes términos:

“1º El objeto del programa es apoyar a las pequeñas y medianas empresas de la Comunidad de Madrid para la integración de la Inteligencia Artificial en sus cadenas de valor, participando en la financiación de proyectos de desarrollo experimental cuyo estado de madurez tecnológica se corresponda con los niveles 6, 7 y 8.

2º Estas subvenciones forman parte de las actuaciones necesarias para cumplir con los hitos y objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en adelante MRR, asociados al proyecto “Cadena de Valor en Inteligencia Artificial”, en concreto a los hitos 251 y 253 de la Reforma uno del Componente 16.

3º La Comunidad de Madrid contribuye de forma parcial para cumplir los hitos indicados. De forma concreta, para el hito 251 tiene como objetivo tener un presupuesto comprometido de 11.779.167 euros para proyectos de Inteligencia Artificial. Por otra parte, para el hito 253 tiene como objetivo la finalización de proyectos de inversión sobre Inteligencia Artificial”.

En este sentido, indicar que, en general, respecto de la Comunidad de Madrid, hemos de destacar el Decreto 261/2023 de 29 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Digitalización, cuyo artículo 1 establece que: “La Consejería de Digitalización es el departamento encargado de la propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de digitalización y transformación digital. Además, le corresponde la coordinación de las competencias en materia de digitalización de las consejerías de la Comunidad de Madrid”.

Corresponden a la citada Consejería, en su caso, a través de las correspondientes direcciones generales, entre otras:

- El fomento y coordinación de la transformación de la transformación digital de la Comunidad de Madrid, así como de la sociedad de la información y el conocimiento.

- La planificación y dirección de las acciones de impulso de la economía digital de las empresas en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las competencias de otras consejerías.
- El impulso y apoyo a las empresas, así como el desarrollo de programas para facilitar su transformación digital, en el uso de las tecnologías y en la promoción de la capacitación digital en el tejido empresarial, sin perjuicio de las competencias de otras consejerías.
- La promoción del desarrollo del sector digital en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las competencias de otras consejerías.

En todo caso, respecto de las competencias que se ejercen, en este ámbito, por la Comunidad de Madrid, son innegables. En este sentido, debemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2018, de 20 de diciembre (que se refiere específicamente a la ciberseguridad, pero que realiza un planteamiento exportable en general a las competencias en materia de digitalización y tecnología digital), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, señalaba que la ciberseguridad no es un concepto o materia reconducible a un único título competencial y, puede, identificarse con la seguridad nacional o con la seguridad pública cuando se trata de la protección ordinaria de las redes y las infraestructuras de telecomunicaciones, pero también puede proyectarse sobre otros planos, como es el caso de la Administración electrónica, que abarca la organización de medios y previsión de medidas de protección de la Administración y, por extensión, la protección de los derechos de los ciudadanos cuando se relacionan con aquella por medios electrónicos.

Así, las competencias en materia de digitalización es innegable que, en lo correspondiente, también pertenecen a las CCAA, aun cuando no sean reconducibles a un único título competencial.

Debe recordarse que se ejercen, aquí, las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Concretamente, puede señalarse que el artículo 26.1.1 le atribuye competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y el artículo 26.1.3 le atribuye el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la



organización propia. Al mismo tiempo, el artículo 7, además de reconocer a los ciudadanos de Madrid como titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, señala que los poderes públicos madrileños asumen, en el marco de sus competencias, entre otros principios rectores de su política, la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran.

En concreto, en el presente caso, como expresa igualmente el proyecto de orden, con nuestro destacado:

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en adelante PRTR, es el instrumento fundamental para el desarrollo de los fondos europeos de recuperación Next Generation EU. En el desarrollo de dicho Plan, la Agenda España Digital 2026 se constituye como marco para impulsar la transformación digital de España, mediante la conectividad digital, impulso tecnología del 5G, el refuerzo de la ciberseguridad, la digitalización de la Administración y de las empresas, el impulso de la producción audiovisual, la garantía de los derechos digitales de la ciudadanía y el desarrollo de la economía del dato y la Inteligencia Artificial.

Para que la transformación digital sea una realidad en todo el territorio, se puso en marcha una iniciativa integral de impulso a proyectos territoriales de digitalización orientados a la transformación y especialización digital, asegurando la coordinación, la colaboración y la complementariedad entre las distintas Administraciones territoriales.

El 3 de agosto de 2022 la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial publicó en su sede electrónica la “Invitación pública en el impulso de redes territoriales de especialización tecnológica” dirigida a que todas las Comunidades y Ciudades Autónomas pudieran presentar propuestas de proyectos en coordinación, con un mínimo de dos de ellas en cada proyecto, para financiar iniciativas emblemáticas de especialización territorial tecnológica dentro de sus competencias.

La Comunidad de Madrid contestó a la invitación presentando, en colaboración con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de Galicia, el proyecto “Cadena de Valor en Inteligencia Artificial” centrado en la aplicación de la Inteligencia Artificial en el ámbito industrial, para ello se aportó a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial una oferta vinculante, en la que se comprometían a cumplir con las condiciones establecidas en la invitación mencionada.

Tal y como se determinó en la invitación, el presupuesto de los proyectos procederá de distintas fuentes. Por un lado, el importe proveniente de los fondos del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, que supondrá una aportación máxima del 75% del presupuesto total del proyecto, se entregará desde la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial a través de una transferencia, en aplicación del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Por otro, las Comunidades Autónomas deberán aportar un mínimo del 25% del presupuesto total de cada proyecto.

Una vez determinada la competencia material, y con relación al régimen jurídico aplicable destacar que, las subvenciones que concede la Comunidad de Madrid, se rigen por la normativa autonómica aplicable, fundamentalmente la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid; el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas; el Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, y por la orden 52/2024, de la consejería de digitalización, por la que se aprueba el plan estratégico de subvenciones de la Consejería de digitalización para el año 2024.

En adición, ha de tenerse en cuenta la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), así como su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, pues parte del articulado de ambas normas tiene carácter básico.

El artículo 4 de la Ley 2/1995 recoge, como principios generales para la concesión de las subvenciones, en la línea del artículo 8.3.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los de publicidad, concurrencia y objetividad. El proyecto de Orden ha previsto el sistema de concurrencia competitiva simplificada, en su artículo 8, como luego veremos.

### **Segunda.- Naturaleza de la disposición y competencia para dictarla**

La articulación jurídica del proyecto para la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones analizadas pretende realizarse por medio de Orden. Esta establece las bases reguladoras y aprueba la convocatoria de subvenciones. El presente informe tiene por objeto la orden, en cuanto establece las bases reguladoras, como disposición de carácter general, conforme a lo preceptuado en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Examinado el contenido del proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala que “(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Consejero de Digitalización estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

Sentado lo anterior, procede abordar, a continuación, la cuestión del rango normativo.

Como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129.4, relativo a los principios de buena regulación, dispone:

“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija”.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -ex art 22. EA y 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983).

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.



En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que “(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “en la esfera de sus atribuciones” así como la potestad de “dictar circulares e instrucciones”, pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, por ley, y para la regulación de materias concretas y singulares.

Expuesto lo anterior, la competencia para dictar la presente orden corresponde al titular de la Consejería, con arreglo a lo establecido en el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 17.1 LGS - que constituye legislación básica del Estado- y el artículo 6.4 de la LSCM, en relación con el ya citado Decreto 261/2023 de 29 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Digitalización.

### **Tercera.- Procedimiento**

Atendida la naturaleza jurídica reglamentaria del proyecto, ha de examinarse ahora si se ha observado la tramitación adecuada.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, excluye de su ámbito de aplicación, en su artículo 1, apartado 3, “las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas”.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que, con arreglo al artículo 6.3 de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid: “Cuando los proyectos de bases reguladoras se refieran a supuestos contemplados en la legislación de la Comunidad Europea se seguirá el procedimiento establecido en la normativa estatal, salvo lo establecido en el apartado 4 del artículo 2 de esta Ley”.

El artículo 6 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, señala:

“Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.

1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.
2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”.

En todo caso en el presente supuesto, atendidas las características de las presentes subvenciones debe tenerse en cuenta el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La documentación remitida -y que se ha referenciado en los Antecedentes- revela que el procedimiento de confección del proyecto, se ha atendido a la legalidad vigente y, en concreto, a las disposiciones contenidas en el artículo 61.2 del citado Real Decreto-ley 36/2020 la Ley del Gobierno que señala que: “La tramitación de la aprobación de las bases reguladoras y la convocatoria de estas subvenciones tan solo serán exigibles el informe de los Servicios Jurídicos correspondientes, y el informe de la Intervención Delegada al que hace referencia el artículo 17.1, párrafo segundo, de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que, en todo caso será emitido en el plazo improrrogable de diez días naturales”.

Se ha cumplido la exigencia prevista en el artículo 4.bis LSCM de fijar previamente un plan estratégico los objetivos y efectos, el plazo, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Dicho plan estratégico fue aprobado mediante Orden 52/2024, de 9 de mayo.

Consta en el expediente la Memoria del análisis de impacto normativo, elaborada por el Director General de Estrategia Digital, conforme al Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo ( Conforme al artículo 47. Aprobación de las normas adoptadas en el marco de la ejecución de los fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: (...) 3. Las memorias de análisis del impacto normativo de estas normas contendrán un apartado específico en el que se justifique su vinculación con la aplicación del Fondo de Recuperación y estarán sometidas a la evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

Figura, también, informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización.

Asimismo, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, deberá tomarse en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 60, dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia que se ha prescindido del trámite de consulta pública al entenderse, según se hace constar en la Memoria del análisis de impacto normativo, que “la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios ni regula aspectos parciales de una materia”.

Por otra parte, no resulta exigible el trámite de audiencia e información pública, al no afectar la norma proyectada a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, como igualmente señala la memoria. En este punto se expresa el criterio de esta Abogacía General plasmado, entre otros, en su informe de 25 de enero de 2017.

Por otro lado, se ha incorporado, al expediente, el Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de 31 de mayo de 2024 de conformidad con el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid; e Informe de la DG de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, de 11 de junio de 2024.

Finalmente, no se ha solicitado el Informe de la Dirección General de Trabajo en relación al criterio de priorización de creación de empleo estable dado que se trata de un procedimiento de concurrencia competitiva simplificado en el que el único criterio de priorización es la fecha de entrada de la solicitud con toda la documentación completa.



Tampoco se ha solicitado Informe de la Dirección General de Presupuestos dado que dichas bases reguladoras no implican en sí mismas un gasto directo, por lo que el proyecto de Orden referenciado no requiere el informe regulado en la Disposición adicional primera de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

#### **Cuarta.- Contenido**

El proyecto de Orden se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva. La parte dispositiva está formada por dos títulos, el primero de ellos contiene las Bases Reguladoras y cuenta con 15 artículos, el segundo contiene la convocatoria y cuenta con 11 artículos. El proyecto contiene, además, una disposición final y cinco anexos.

Con carácter previo al análisis del articulado, cabe significar que el texto proyectado incorpora las bases reguladoras de las subvenciones, así como la convocatoria de dichas subvenciones, en consonancia con lo establecido en el artículo 62, apartado 1, de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022 (en lo sucesivo, Ley 4/2021) que declara que “las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos vinculados al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea podrán incorporar la convocatoria de las mismas” y en el artículo 61, apartado 1, del Real Decreto-ley 36/2020 – precepto de carácter básico, conforme a la Disposición Final primera de dicha norma- que dispone que “las bases reguladoras de las subvenciones financiadas con fondos europeos podrán incorporar la convocatoria de las mismas”.

Como se indicó *ut supra* el presente informe tiene por objeto la orden, en cuanto establece las bases reguladoras, como disposición de carácter general, conforme a lo preceptuado en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Hecha la anterior matización, es preciso realizar las observaciones que siguen.

- El título de la norma debe identificarse como “Proyecto de Orden”, en consonancia con lo establecido en la Directriz 6 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices).

- La parte expositiva del Proyecto carece de título, conforme con la Directriz 11, y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

- Entrando ya en la parte dispositiva, su contenido es el siguiente:

En el artículo uno se establece el objeto y finalidad de las subvenciones.

En el artículo dos se detalla el régimen jurídico.

En el artículo tres se expone la naturaleza, que el procedimiento de concesión será mediante concurrencia competitiva simplificada y que tendrán la consideración de ayudas de escasa cuantía o de MINIMIS.

En el artículo cuatro se indican que los beneficiarios y requisitos de las ayudas.

En artículo cinco se establecen las actuaciones subvencionables.

El artículo seis detallan las limitaciones que tendrán los gastos subvencionables.

El artículo siete expone cuál será la cuantía de las ayudas.

El artículo ocho indica cuál es el límite y compatibilidad de las ayudas.

El artículo nueve establece que las empresas podrán presentar tantas solicitudes como proyectos vayan a desarrollar, que dichas solicitudes se ajustarán a un modelo normalizado y que el plazo de presentación se indica en la convocatoria.

El artículo diez detalla el procedimiento de concesión, que será mediante concurrencia competitiva simplificada.

El artículo once expone cuáles serán los órganos competentes para instruir y resolver el procedimiento.

El artículo doce indica el plazo para resolver el procedimiento, que la resolución pone fin a la vía administrativa y que la alteración de las condiciones podrá dar lugar a la modificación de la subvención otorgada.

El artículo trece establece el mecanismo para justificar los gastos del beneficiario.

El artículo catorce describe los posibles incumplimientos, el régimen de revocación y de reintegros.

El artículo quince detalla cómo se realizará la publicidad de las subvenciones.

Visto su contenido, puede observarse lo siguiente:

-El artículo 3 del proyecto de orden indica que “Las ayudas tendrán la naturaleza jurídica de subvención”.

A este respecto debe tenerse en cuenta que, en efecto, tradicionalmente se ha entendido que la ayuda es la disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas por razón del estado, situación o hecho en que se encuentre o soporte, mientras que la subvención sería toda atribución patrimonial gratuita a favor de personas físicas o jurídicas destinada al fomento de una determinada actividad o comportamiento de interés público o social.

En este sentido, el artículo 75 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid señala:

- “1. Las ayudas públicas que se concedan con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad lo serán con arreglo a criterios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión.
2. Se regulará mediante Ley el régimen económico-financiero de las subvenciones públicas estableciendo en todo caso su sometimiento a los criterios especificados en el párrafo anterior y determinando las obligaciones de los distintos sujetos partícipes, su régimen de control y de las infracciones y sanciones administrativas.
3. Para las restantes ayudas públicas les será de aplicación lo establecido en su correspondiente legislación específica y supletoriamente el régimen económico-financiero que se establezca para las subvenciones.

4. Las ayudas públicas de carácter no condicionado se registrarán con el mismo régimen económico-financiero, siendo de aplicación general todas aquellas materias que, por su naturaleza, no deriven del carácter finalista de dichas ayudas. En particular para las transferencias será de aplicación idéntica regulación que para las subvenciones en los siguientes aspectos:

- a) Principios generales.
- b) Definición, competencias y obligaciones de los sujetos participantes.
- c) Régimen de intervención y contabilidad en lo que se refiere a la concesión y al pago.
- d) Reintegros por incumplimiento de requisitos base de la concesión.
- e) Infracciones y sanciones administrativas.

5. La Consejería de Hacienda remitirá trimestralmente a la Asamblea la relación de ayudas públicas que se concedan con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad, con expresión de la entidad beneficiaria, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la ayuda indicando además la fecha y el número del «Boletín Oficial» en el que se hayan publicado.

Asimismo, se enviará con dicha periodicidad copia de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones”.

Del precepto transcrito puede colegirse que subvención y ayuda pública, si bien son conceptos íntimamente relacionados, no son exactamente coincidentes. En todo caso debe señalarse igualmente que, por ejemplo, a los efectos del mismo, el Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de MINIMIS, aplicable, se refiere el término “ayudas”. En cualquier caso, esto aclarado, en el presente nos encontramos ante una orden que regula subvenciones, que como hemos dicho es lo que corresponde a su naturaleza jurídica.

- El artículo diez detalla el procedimiento de concesión de las ayudas, que será mediante concurrencia competitiva simplificada, estableciéndose como criterio para establecer la prelación de las solicitudes válidamente registradas únicamente la fecha de presentación de la documentación. En relación con la instrucción y con la resolución del procedimiento para la concesión de la subvención, deberá tenerse en cuenta que, conforme al artículo 22, apartado 1, de la Ley 38/2003, “(...) sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La



composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras”.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 2/1995, en sus apartados 2 y 3, dispone que “el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva.

(...) En este supuesto, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, las bases reguladoras podrán establecer un procedimiento simplificado de concurrencia competitiva sin necesidad de órgano colegiado, en cuyo caso la propuesta se formulará por el órgano instructor, en los siguientes supuestos:

a) Cuando la prelación de las solicitudes válidamente presentadas y que cumplan los requisitos que se establezcan, se fije únicamente en función de su fecha de presentación dentro de un plazo limitado, pudiendo obtener la subvención únicamente las que se encuentren dentro de los límites de crédito disponible en la convocatoria y siendo denegadas el resto.

b) Cuando el crédito consignado en la convocatoria fuera suficiente para atender a todas las solicitudes que reúnan los requisitos establecidos, una vez finalizado el plazo de presentación, no siendo necesario establecer una prelación entre las mismas”.

A la vista de la normativa expuesta, además, se aprecia que, en todo caso, el órgano instructor y el órgano concedente deben ser distintos. En el presente caso, la Dirección General de Estrategia Digital de la Consejería de Digitalización es el órgano competente para ordenar e instruir el procedimiento, conforme al artículo 11 del proyecto. Como indica el artículo 12, la Consejería de Digitalización será el órgano competente para la resolución del procedimiento, de acuerdo con el art. 7.1.a) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid- siendo el plazo máximo de resolución y notificación del expediente de seis meses desde la publicación de la convocatoria, y rigiendo el silencio administrativo negativo de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. El artículo 25 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre carece de carácter básico conforme a su propia Disposición final primera.

- En lo que se refiere a la previsión artículo 15 la publicidad refleja lo exigido en el artículo 18 de la LEY 38/2003. A mayor abundamiento, puede señalarse que el artículo 8.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, exige que la Administración haga públicas “las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”. Ello no obstante, debe significarse que el artículo 5.3 de la misma Ley señala que “serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”.

La orden, en fin, recoge las exigencias de publicidad derivadas de la financiación por la Unión Europea – NextGenerationEU.

- Por otro lado, el proyecto de Orden, en el artículo 4, regula los beneficiarios y requisitos; Se consideran actuaciones subvencionables el desarrollo de casos de uso de inteligencia artificial aplicados a la industria y se detallan las especificaciones que cumplirán las actuaciones para no causar un daño significativo al medio ambiente (art. 5); el artículo 6 detalla las limitaciones que tendrán los gastos subvencionables. El artículo 7 expone cuál será la cuantía de las ayudas, que será como máximo un 60% de los gastos subvencionables. El artículo 8 indica cuál es el límite y compatibilidad de las ayudas, el límite será el establecido por el régimen de MINIMIS y las ayudas serán compatibles con otras siempre que no cubran los mismos costes; normas sobre solicitudes y convocatorias (art. 9); criterios de concesión (art. 10); recoge las normas aplicables en materia de justificación y pago (artículo 13); incumplimientos, régimen de revocación y reintegros (art. 14).

Visto lo anterior, se cumplen, en general, los requisitos que para las bases reguladoras establece el artículo 17 de la LGS 38/2003.

En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente

### **CONCLUSION**

El Proyecto de Orden merece el parecer **favorable** de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas.

Es cuanto tiene el honor de informar. No obstante, V.I resolverá.

Madrid, a fecha de firma,

**El Letrado-Jefe de la Consejería de Digitalización**



**Luis Moll Fernández-Figares**

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE  
DIGITALIZACIÓN**