

Dictamen n.º: **314/26**  
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **03.06.26**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de junio de 2026, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el “*proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid*”.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 27 de abril de 2026 tuvo entrada en este órgano consultivo, la solicitud de dictamen preceptivo firmada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 283/26, comenzando al día siguiente el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento de este dictamen.

## **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido a dictamen se dicta tras la aprobación de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, y tiene por objeto, según describe la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, establecer una nueva regulación del régimen de la Intervención General de la Comunidad de Madrid y del control interno del sector público de la Comunidad de Madrid, acorde con dicha ley, derogando el Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada se compone de una parte expositiva, otra dispositiva, conformada por sesenta y cuatro artículos, y una parte final, que contiene una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

La parte dispositiva se divide en un título preliminar y cuatro títulos, con el siguiente contenido:

El título preliminar contiene las “*Disposiciones generales*” y comprende los artículos 1 a 6.

El título I versa sobre la “*Función Interventora*” y se compone de cuatro capítulos:

Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, artículos 7 a 10.

Capítulo II, “*Del ejercicio de la función interventora sobre gastos y pagos*”, que se divide en secciones:

Sección 1.<sup>a</sup> “*Disposiciones comunes*”, artículos 11 a 17.

Sección 2.<sup>a</sup> “*Fiscalización e intervención previa de las distintas fases de gasto*”, dividida a su vez en:

Subsección 1.<sup>a</sup> “*Fiscalización previa*”, artículos 18 y 19. Subsección 2.<sup>a</sup> “*Intervención previa y comprobación material del gasto*”, artículos 20 a 25.

Sección 3.<sup>a</sup> “*Intervención formal y material del pago*”, artículos 26 a 28.

Capítulo III, “*Del ejercicio de la función interventora sobre derechos e ingresos*”, artículos 29 y 30.

Capítulo IV, “*Fiscalización e intervención previa de supuestos específicos*”, artículos 31 a 33.

El título II se denomina “*Del control financiero*”, y está dividido en seis capítulos:

Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, artículos 34 a 39.

Capítulo II, “*De los informes de control financiero*”, artículos 40 a 44.

Capítulo III, “*Del control financiero permanente*”, artículos 45 y 46.

Capítulo IV, “*De la auditoría pública*”, artículos 47 y 48.

Capítulo V, “*De la supervisión continua*”, artículos 49 a 51.

Capítulo VI, “*Del control financiero de las subvenciones y ayudas públicas*”, artículos 52 y 53.

El título III versa sobre “*El control contable*”, artículos 51 a 59.

El título IV se destina a regular “*Otras funciones de la Intervención General*”, artículos 60 a 64.

Por lo que se refiere a la parte final, está integrada por una disposición adicional única, una disposición derogatoria única, y tres disposiciones finales.

### **TERCERO.- Contenido del expediente administrativo.**

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Índice del expediente administrativo.
- El proyecto de decreto en su versión de 14 de abril de 2026, junto con la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de la misma fecha.
- Tres versiones anteriores de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y de los proyectos de decreto, de fechas 2, 23 y 30 de marzo de 2026.
- Informe de impacto por razón de género, elaborado el 5 de marzo de 2026 por la Dirección General de la Mujer, de la Consejería de Familia, Juventud y Políticas Sociales.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 4 de marzo de 2026 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de la Consejería de Familia, Juventud y Políticas Sociales.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 10 de abril de 2026.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 13 de abril de 2026.

- Informe 15/2026, de 6 de abril, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Digitalización; Educación, Ciencia y Universidades; Sanidad; y Vivienda, Transportes e Infraestructuras, que no formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escritos formulando observaciones al proyecto de decreto de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Presidencia, Justicia y Administración Local; Medio Ambiente, Agricultura e Interior; Cultura, Turismo y Deporte; y Familia, Juventud y Políticas Sociales.

- Informe de legalidad de 14 de abril de 2026, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- Informe relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de Decreto, firmado por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo el 22 de abril de 2026.

- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno de 22 de abril de 2026, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

Esta Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, ya que *“deberá ser consultada en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, órgano legitimado para ello, ex artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007) y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), afirma que *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguir los llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”*.

*Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3*

*LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes -extra legem-, que establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (STS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005, Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003 , Rec. 61/2003).*

*Los denominados reglamentos organizativos se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996)».*

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: «sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos reglamentos que de forma total o parcial “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la

*Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad».*

Según lo expuesto, si bien el proyecto de orden analizado resulta parcialmente organizativo, por cuanto determina “cómo y ante quién” desarrollar los procedimientos de control, desde un punto de vista material se dicta en cumplimiento del artículo 110.4 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 5/2025), que establece que el ejercicio del control interno y las competencias de la Intervención General de la Comunidad de Madrid serán objeto de desarrollo reglamentario por decreto del Consejo de Gobierno.

A su vez, la disposición final quinta de dicha ley contiene la habilitación normativa al Consejo de Gobierno y al titular de la consejería competente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esa ley.

Por tanto, el proyecto normativo objeto del presente dictamen tiene carácter de reglamento ejecutivo, lo que no resulta contradicho por el hecho de que realice un desarrollo parcial de la ley, ya que conforme ha señalado el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012) “*se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley*”.

Al respecto, es oportuno recordar el criterio garantista que este órgano consultivo viene manteniendo del concepto de reglamento ejecutivo (Dictamen 115/20, de 5 de mayo; 163/21, de 13 de abril o 288/23, de 1 de junio), que nos lleva a determinar la emisión preceptiva del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, como garantía de legalidad y seguridad jurídica, vinculada, además, a la importancia material de la disposición que nos ocupa.

En este sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015) y de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) que señalan:

*“La potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

Así mismo, la Sentencia de 9 de abril de 2019 (recurso 1807/2016) afirma: *“conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración.*

*De hecho, su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia, cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines (...).*

*Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia”.*

Por último, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA, dictaminar sobre el proyecto de decreto.

### **SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

Para analizar ya la cuestión que nos ocupa, hemos de partir del hecho de que, en el ámbito estatal, la función interventora está regulada actualmente en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en lo sucesivo, LGP), en concreto en su título VI, capítulo II, relativo a la función interventora.

En este punto y según su artículo 148, dicha función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Ya en el ámbito autonómico, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su artículo 26.1.1, le otorga la competencia exclusiva en relación con la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, y el apartado 3, en relación con el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

Brevemente, cabe señalar que el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica como “*algo inherente a la autonomía*” (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la “*potestad auto organizativa de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía*” (STC 251/2006, de 25 de julio).

Además, en su Sentencia 14/1986, de 31 de enero, indica lo siguiente:

*«Nuestra doctrina científica ha tratado con cierta profusión la cuestión que nos ocupa y puede decirse que es concorde en señalar que atribuida al Estado la competencia exclusiva en materia de «Hacienda General» (149.1.14 de la C.E.), sin que figure en ningún momento entre las que pueden atribuirse a las Comunidades Autónomas la “Hacienda regional” o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir las cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las Comunidades Autónomas (art. 148 de la C.E.), ello no es obstáculo a que deba admitirse que su hacienda privativa es materia propia de dichas Comunidades, bien que para alcanzar esta conclusión las opiniones a veces tomen pie en preceptos diversos, como pueden ser el art. 156 de la C.E., que les atribuye autonomía financiera, el 157.3 referente al “ejercicio de las competencias financieras”, con previsión de su desarrollo por Ley Orgánica, como así lo ha sido, pudiéndose resumir tales criterios prácticamente unánimes en el sentido de que, aún sin manifestación expresa incluida en el art. 148 de la C.E., del espíritu de su conjunto normativo se desprende que la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma».*

En este sentido, y en el ámbito autonómico, se promulgó la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad

de Madrid, que, como señalaba su parte expositiva, recogía “*el instituto jurídico de la fiscalización, en su triple vertiente de previa, formal y material, así como la comprobación de la inversión*” y dedicaba su título III a la Intervención. Posteriormente, se aprobó el Decreto 210/1995, de 27 de julio, por el que se establece la modalidad de intervención previa plena en la Comunidad de Madrid.

En lo que aquí interesa, en el ámbito de la función interventora se aprobó el Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, decreto cuya derogación contempla el proyecto de reglamento remitido. Además, cabe citar el Decreto 62/2021, de 21 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de intervención previa de requisitos esenciales en la Comunidad de Madrid.

La antecitada Ley 9/90 ha sido derogada por la Ley 5/2025, que tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público de la Comunidad de Madrid. En concreto, su título III se dedica a la Intervención General de la Comunidad de Madrid, el control interno y la contabilidad pública.

Su artículo 110.4 establece, como ya hemos dicho, que el ejercicio del control interno y las competencias de la Intervención General de la Comunidad de Madrid serán objeto de desarrollo reglamentario por decreto del Consejo de Gobierno.

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que la Administración autonómica goza de suficiente cobertura competencial para la aprobación del proyecto de decreto.

Por lo que se refiere a la habilitación legal, y sin perjuicio de la habilitación normativa expresa contenida en la disposición final quinta

de la Ley 5/2025, la aprobación del decreto corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel legal, en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983) que recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es el decreto, por lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 1/1983.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

El procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias viene dado por 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 de la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021).

También habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), si bien debe recordarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, declaró inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación durante el primer año de legislatura de un Plan Normativo, que deberá ser publicado en el Portal de Transparencia.

Como es sabido, el Plan Normativo para la XIII Legislatura fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, y en él está incluido el proyecto de decreto objeto de dictamen.

El apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021 se refiere a la evaluación *ex post*, para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas (como es el caso) debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deben ser objeto de esta evaluación *ex post*. No obstante, el citado Acuerdo por el que se aprueba el Plan Anual Normativo, a diferencia de los planes normativos anteriores, no contiene ninguna previsión sobre la evaluación normativa de las 126 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto de dictamen.

El artículo 3.4 del citado decreto establece que *“las consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les*

*correspondan, en coordinación con la consejería competente en materia de Coordinación Normativa”, sin enumerar ningún criterio que justifique la exclusión de la evaluación ex post.*

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), en su punto 11, se limita a reseñar que *“no se considera necesario someter la norma a una evaluación posterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.3, 3.4, 6.1 i) y 13 del Decreto 52/2021”*, sin realizar un mínimo análisis sobre su aplicación en la norma proyectada.

Por otra parte, el artículo 6.1 del referido Decreto 52/2021, al referirse a la denominada Memoria Ejecutiva, que es la versión de la MAIN que se ha elaborado en este caso, según más adelante se indicará, señala que la misma deberá incluir el análisis de los siguientes apartados: *“i) en su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post”*.

Como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 480/22 y 492/22, de 19 de julio, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de cada norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos que persiga, ello no exime del deber de recoger una motivación de su eventual exclusión. También se ha destacado por esta Comisión la importancia de medir la *“eficacia”* de las normas, a través del mecanismo al que nos referimos.

A mayor abundamiento, la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, incide en la importancia de dicha evaluación *ex post*, al señalar en su artículo 60.1 que *“la Administración de la Comunidad de Madrid, en los términos que se determinen por decreto del Consejo de Gobierno, revisará periódicamente mediante la evaluación ex post su normativa para adaptarla a los principios de buena regulación, comprobar la medida en que las normas*

*han conseguido los objetivos previstos y evitar restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica, en el marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal”.*

Cabe recordar que en nuestro reciente Dictamen 273/26, de 13 de mayo, analizábamos el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 52/2021 “... *sobre la evaluación ex post y el procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de normas con rango de ley*”, cuya disposición transitoria segunda se ocupa de la pérdida de vigencia de las disposiciones reglamentarias de carácter meramente organizativo, y señalábamos que “*aunque se deban someter a evaluación ex post, no pierden vigencia por el mero transcurso del tiempo si han sido aprobadas antes de la entrada en vigor del texto proyectado. Esta previsión se considera ajustada a derecho, de conformidad con el artículo 2.2 del Código Civil*”.

2.- Igualmente, el artículo 133.1 de la LPAC establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021, y el artículo 60 de la LTPCM.

La Memoria señala literalmente que en aplicación del artículo 60.4 de la LTPCM, en relación con el artículo 5 apartados 4 y 5 del Decreto 52/2021, no se ha formulado consulta pública “*dado que la propuesta normativa no producirá impacto en la actividad económica, no regula aspectos sustantivos de una materia sino únicamente procedimentales y tampoco impone obligaciones a la ciudadanía*”.

Según se analizó al referirnos a la competencia de esta Comisión para emitir el presente dictamen, los denominados “*reglamentos organizativos*” se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas

en la ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996) y, según también se expuso, el hecho de que la orden proyectada tenga un contenido parcialmente organizativo, por cuanto organice “*por quién*” se ha de desarrollar el control del gasto, también desarrolla el “*cómo asumir y materializar*” ese control y afecta a particulares y entidades de naturaleza muy diversa, que claramente exceden de la esfera “*doméstica*”, o administrativa propiamente dicha, de la Comunidad de Madrid.

Así pues, aunque la norma proyectada desarrolle una regulación sustantiva que no difiera en esencia de la prevista para la Administración General del Estado, por todo lo indicado y a diferencia de lo expuesto en la MAIN, entendemos que la norma claramente excede de lo propiamente organizativo y debemos objetar todas las consecuencias restrictivas que se han extraído de esa errónea caracterización, en punto a la tramitación de la norma analizada y, respecto al trámite ahora analizado: la omisión de la consulta previa. No obstante, lo cierto es que podría justificarse la omisión de este trámite, por concurrir alguno de los supuestos del artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y señalarlo así en la MAIN.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que es la competente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. Y en el Decreto 230/23, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, siendo la Intervención General el órgano promotor de la norma.

4.- Por lo que se refiere a la MAIN, ésta se ha elaborado en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6.1 del Decreto 52/2021.

El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria, firmada por el interventor general de la Comunidad de Madrid el 14 de abril de 2026, y las tres versiones anteriores. De esta manera, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de forma que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento, en especial, la descripción de la tramitación hasta culminar con una versión definitiva (artículo 6.3 del Decreto 52/2021).

Centrando nuestro análisis en la última MAIN, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, y los fines y objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la norma y el análisis jurídico de la misma, mencionando las principales novedades, así como, el título competencial prevalente, y su adecuación a los principios de buena regulación. También contiene la determinación de las normas derogadas.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la MAIN refiere, en cuanto al impacto presupuestario, que el proyecto no implica consecuencias en el ámbito presupuestario ni tampoco en relación con la estructura y organización interna de la Intervención General. Además, con referencia al informe favorable de la Dirección General de Presupuestos.

En el apartado relativo al análisis económico se explica que *“por su objeto, no tiene impacto sobre la economía la unidad de mercado, la competencia o la competitividad dado que su objeto es meramente interno, ni implica cargas administrativas para los destinatarios de esta regulación”*.

Es importante reseñar que el proyecto afecta también -como luego veremos- tanto a los beneficiarios de las subvenciones como a las entidades colaboradoras. Por ello, a la hora de valorar este impacto, diremos que el proyecto no añade más cargas administrativas que las existentes, que están ya recogidas en la Ley 5/2025.

Asimismo, la MAIN contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021) e incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10<sup>a</sup> de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Se indica que el proyecto normativo, según el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, no genera ningún impacto en ese ámbito.

Sobre el impacto por razón de género, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, se ha emitido el informe de la Dirección General de la Mujer, afirma que el proyecto tiene un impacto “*neutro*”.

La MAIN también contempla la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no, por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, han emitido diversos informes la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad, con el resultado ya expuesto.

Siguiendo el *iter* procedimental, y de acuerdo con el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, se ha emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el informe de coordinación y calidad normativa, que ha realizado diversas sugerencias que han sido acogidas o no, según se explica en la MAIN.

A su vez, la Dirección General de Presupuestos ha emitido informe de 10 de abril del presente año, en sentido favorable al proyecto, refiriendo, tal y como también se recoge en la MAIN, que el proyecto de decreto tiene por objeto regular el funcionamiento del control interno y la contabilidad de la Comunidad de Madrid, sin que ello implique consecuencias en el ámbito presupuestario ni tampoco en relación con la estructura y organización interna de la Intervención General.

Por otra parte, se ha emitido el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 13 de abril de 2026, conforme al artículo 7.1.e) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería, en el que se hacen unas observaciones al texto propuesto -algunas de las cuales- se han tenido en cuenta.

Es de destacar que dicho informe advierte que, *“si ponemos en relación la redacción propuesta con el número actual de intervenciones delegadas -catorce-, podemos concluir que sería obligatoria la existencia de 14 puestos de interventor delegado jefe y 14 puestos de interventor*

*delegado coordinador. Como hoy en día figuran en la relación de puestos de trabajo de la Intervención General 14 puestos de interventor delegado jefe y 13 puestos de interventor delegado coordinador, sería necesaria la creación de un puesto adicional de interventor delegado coordinador, con un coste anual, incluidos costes sociales, de 109.108,75 euros, no mencionado en la MAIN”.*

Al respecto, la MAIN (apartado 10. B) sólo contiene una mención a la observación realizada sobre el artículo 37.9 del proyecto, en relación con la prohibición de retribución, indemnización o dieta a los funcionarios designados como asesores o peritos, pero no da respuesta a la referida advertencia, aunque el informe del citado centro directo señalaba lo siguiente: *“Por lo tanto, debería recogerse expresamente en la MAIN ... que la estructura y organización interna de la Intervención General no requiere la creación de nuevos puestos siendo suficientes los ya existentes y, por lo tanto, el proyecto no conllevaría o implicaría gasto de personal del Capítulo 1”.*

Continuando con los trámites del procedimiento, y conforme a lo previsto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y en el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se han recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, que han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, excepto las de las consejerías de Presidencia, Justicia y Administración Local; Medio Ambiente, Agricultura e Interior; Cultura, Turismo y Deporte; y Familia, Juventud y Políticas Sociales, cuyas observaciones han sido informadas y algunas de ellas, incorporadas al texto.

En aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de legalidad emitido por la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la norma, el 14 de abril de 2026.

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Al considerar el presente proyecto puramente organizativo, y a partir de esa valoración, ya cuestionada, se ha eludido el trámite de referencia.

Al respecto, y sin perjuicio de la existencia de preceptos con tal carácter, son también numerosos los artículos que regulan diversos procedimientos, como el relativo al ejercicio de la función interventora sobre gastos y pagos, la forma de actuar cuando se formulan reparos y el modo de resolverlos (artículos 12 y siguientes), o la intervención formal y material de la ordenación del pago en los artículos 27 y siguientes. En general, cabe afirmar que los títulos II y III del proyecto, relativos al control financiero y al control contable, respectivamente, contienen aspectos procedimentales.

Además, el proyecto incorpora también aspectos sustantivos, tales como el asesoramiento jurídico que ha de prestarse a los interventores en el artículo 4; el deber de colaboración y de suministro de documentación, no solo de los órganos y entes del sector público autonómico sometidos al control de la Intervención General, sino también, en materia de subvenciones, de las entidades colaboradoras y de los beneficiarios de las subvenciones, así como, por ejemplo, las facultades que tienen los interventores en el ejercicio de sus funciones en relación con los documentos o los programas de gestión informática.

Debe recordarse la relevancia del informe de los servicios jurídicos en la tramitación de las disposiciones normativas, en cuanto que su función reside en analizar tanto el marco normativo como competencial, así como la adecuación de la norma proyectada al ordenamiento jurídico, incidiendo en la corrección en la tramitación del procedimiento de

elaboración de la norma, proporcionado así su riguroso criterio técnico-jurídico para que el órgano promotor de la norma pueda valorar las omisiones o incorrecciones del texto normativo y prevenir futuras impugnaciones de la norma e incluso posibles declaraciones de nulidad. Ello sin perjuicio de la función de control de todo lo actuado y de valoración completa del expediente (legalidad e idoneidad procedimental), que corresponde a esta Comisión jurídica Asesora.

Así nos pronunciábamos, por ejemplo, en el Dictamen 444/19, de 7 de noviembre, instando la retroacción del procedimiento al no haberse recabado el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

A mayor abundamiento, cabe aludir al derecho autonómico comparado, y recoger que, en el caso de Andalucía, en relación con el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía, tal y como se refleja en el Dictamen 347/2022, de 17 de mayo, del Consejo Consultivo de Andalucía, se emitió informe por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

Refiere, al respecto, el órgano consultivo autonómico que, *“aun siendo cierto que se regulan numerosos aspectos que constituyen una plasmación del principio de autoorganización, no lo es menos que otros no lo son y algunos de ellos conciernen de manera más cercana a los ciudadanos, como los relativos a las actuaciones en los procedimientos de reintegro”*.

De igual modo, se indica en el citado dictamen que *“... no es ocioso destacar que el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la*

*Intervención General de la Junta de Andalucía es una norma crucial para asegurar que la actividad de la Hacienda Pública se ajuste a los principios constitucionales y estatutarios en la materia. En lo que concierne al gasto público, conviene hacer especial mención a los principios de transparencia, contabilización y adecuado control económico-financiero y de eficacia, previstos en el artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Recordamos que este precepto se refiere tanto al control interno como al externo; control que no es un fin en sí mismo, sino un medio para que los ingresos y los gastos de las Administraciones Públicas se gestionen de acuerdo con la legalidad vigente y los principios rectores de la actividad económico-financiera”.*

En el mismo sentido, en las Islas Baleares, en relación con el proyecto de decreto que regula el régimen de control interno que ha de ejercer la Intervención General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en el Dictamen 85/2021, 27 de octubre, del Consejo Consultivo de las Illes Balears, se constata, entre “*los trámites imprescindibles... la consulta a la Abogacía de la Comunidad Autónoma*”.

La indicada es una consideración esencial.

6.- Por otro lado, desde la perspectiva del principio de transparencia, cabe recordar que el artículo 16 de la LTPCM que lleva por rúbrica “*Información en materia normativa*”, dispone que los sujetos incluidos en el artículo 2 harán pública y mantendrán actualizada la siguiente información que les corresponda:

*“b) los proyectos de reglamento cuya iniciativa les corresponda se harán públicos en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública. Asimismo, se publicarán cuando se solicite, en su caso, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. La publicación de los proyectos reglamentarios no supondrá, necesariamente la apertura de un trámite de audiencia”.*

En este caso, no consta que se haya cumplido con esa obligación legal al momento de solicitarse el presente dictamen.

Pues bien, como recordábamos en nuestros dictámenes 56/21, de 2 de febrero y 163/21, de 13 de abril, debe tenerse presente que la transparencia engloba el derecho a la información de la gestión de los poderes públicos por parte de los ciudadanos tanto desde la perspectiva activa como pasiva, y constituye una de las bases de toda administración democrática, de modo que la omisión del deber de publicidad activa en la tramitación de los proyectos normativos puede llegar a constituir un vicio de nulidad.

Por ello, no puede prescindirse de este trámite y deberá procederse a su publicación, por imperativo del artículo 16 b) de la LTPCM.

Esta consideración es esencial.

7.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) y 60.3 de la LTPCM.

En línea con el carácter de la norma que mantiene la propuesta - una orden estrictamente organizativa- se han omitido los trámites referenciados.

Como destaca la Sentencia de 13 de enero de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso 240/2018), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (así sentencias de 13 de noviembre de 2000, 7 de febrero de 2012 y 15 de marzo de 2019, entre otras): *“El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye... un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter ad solemnitatem, de modo que, conforme a reiterada*

*jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía ad extra, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1 c) Ley del Gobierno, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1 b) Ley del Gobierno”.*

La citada sentencia, a partir del argumento expuesto, declaró la nulidad de pleno derecho de la disposición enjuiciada por la palmaria vulneración del procedimiento de elaboración y aprobación reglamentaria, con omisión, entre otros, del trámite de información pública, que la sentencia consideraba pertinente a tenor de la legislación aplicable, *“atendido el interés general para la ciudadanía (político y presupuestario, cuando menos), y no meramente organizativo, de la norma así aprobada”.*

Como es sabido, con la entrada en vigor de la LPAC, la participación de los verdaderos sujetos a los que van dirigidas las normas, los ciudadanos, se garantiza en dos momentos diferentes, tal y como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, uno el de consulta previa, y otro el de audiencia pública, si bien en la tramitación del presente proyecto de decreto no se ha llevado a cabo ninguno de esos trámites.

La no realización de consulta previa no plantea problemas, como hemos visto anteriormente, porque la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones a

los ciudadanos, como se recoge en la Memoria. Sin embargo, mayor problema plantea el trámite de audiencia pública.

El artículo 9.3 del Decreto 52/21, dispone que podrá prescindirse del trámite de audiencia e información pública en los casos tasados en el apartado 3 del citado artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y esta última norma señala que tal supresión podrá producirse: “... *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*”.

En el caso que nos ocupa, la omisión de los trámites de audiencia e información pública se vincula en la Memoria al pretendido carácter estrictamente organizativo de la norma y, no dándose ese carácter, o, al menos, no en la totalidad de la norma, en opinión de este órgano consultivo, merece el máximo reproche.

Con igual criterio, la Sentencia de 15 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (recurso 587/2016), en la que se enjuiciaba una orden por la que se desarrolla el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, el tribunal, tras admitir que las disposiciones de carácter meramente organizativo no requieren trámite de audiencia, consideró que una parte de la norma que analizaba (la relativa a la fijación del horario lectivo) tenía una evidente proyección y trascendencia *ad extra*, por lo que concluyó que “*sí se debió cumplir con el trámite de información pública reclamado, por considerar que al menos en lo que respecta a la reducción horaria de una asignatura, existen interesados cuya opinión debe ser oída en el trámite de elaboración de la correspondiente orden*” y, en consecuencia, anuló la disposición impugnada.

En este sentido, y en relación con los dos decretos autonómicos anteriormente referidos, cabe señalar que, en su respectiva tramitación,

se realizó no sólo el trámite previo de consulta pública, sino también los trámites de audiencia e información pública, tal y como se refleja en la parte expositiva tanto del Decreto 92/2022, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía, como en la del Decreto 11/2022, de 11 de abril, por el que se regula el régimen de control interno que ha de ejercer la Intervención General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Para finalizar, y a modo de corolario, es preciso recordar que el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general constituye un conjunto de trámites de verdadera relevancia, en cuanto garantía del acierto, oportunidad y legalidad de la norma que va pasar a formar parte del ordenamiento jurídico y que, en consecuencia, va a obligar no solo a la Administración sino también a los ciudadanos, que, además, tienen derecho a demandar normas de una cierta calidad técnica y jurídica.

Así, entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2019 (recurso 618/2017), acerca de la relevancia de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, señala que *“se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden dichos trámites, como es que la norma no suponga un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria o garantizar la legalidad y el acierto de la regulación”*.

En la misma línea, las sentencias de 13 de noviembre de 2000, 7 de febrero de 2012 y 15 de marzo de 2019 del Tribunal Supremo:

*«El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye... un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter “ad solemnitatem”, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del*

*procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte».*

Esta consideración tiene carácter esencial.

No obstante lo anterior, procedemos a analizar el texto del decreto, sin perjuicio de recordar que, en todo caso, si como consecuencia de la realización de los trámites omitidos se introdujeran cambios sustanciales en el proyecto normativo, sería necesario recabar de nuevo el dictamen de este órgano consultivo.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico, sin que corresponda a este órgano consultivo hacer valoraciones de oportunidad o conveniencia.

I. Nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva, que debe cumplir con el contenido que le es propio, a tenor de las directrices 12 y siguientes de las Directrices de técnica normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno (en adelante, Acuerdo de 2026), de aplicación desde el inicio de la tramitación del proyecto de decreto.

Así, en cuanto a la denominación de la parte expositiva, la directriz 12 señala que, tratándose de reglamentos, se denominará «preámbulo», sin titularlo, y en tal sentido se recoge en el índice.

Se inicia mencionando la Ley 5/25 y señalando que, tras su promulgación, *“procede la aprobación de un nuevo decreto que derogue y sustituya al Decreto 45/1997 (...)”*. Resultaría jurídicamente más adecuado mencionar aquí el artículo 110.4 de dicha Ley -al que ya nos

hemos referido en la consideración jurídica relativa a la habilitación legal-, por cuanto la directriz 17 estipula que *“en los proyectos de decreto, especialmente en el supuesto de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica”*. Además, ha de suprimirse la referencia inicial al Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid (Decreto 45/1997), que convendría incluir en el párrafo de la parte expositiva relativo, precisamente, a la disposición derogatoria que contiene el proyecto.

El párrafo segundo establece cuál es la finalidad principal perseguida, señalando que el decreto *“sistematiza en una única norma las disposiciones reglamentarias en relación con el control interno”*, debiendo añadirse *“ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid”*.

A continuación, la parte expositiva describe con minuciosidad la estructura de la norma, transcribiendo lo que, al respecto, ya figura en la MAIN: títulos y capítulos, sus rúbricas y sus contenidos, siendo de advertir que la directriz 16 *in fine* lo proscribiera, al afirmar que *“la parte expositiva no contendrá ... reproducciones de la estructura de la disposición”*, por lo que, en su caso, sería suficiente un breve resumen de la estructura del decreto.

Por otra parte, se echa en falta el cumplimiento de la directriz 14, según la cual, *“la parte expositiva de la disposición describirá y clarificará su contenido, destacando las novedades incorporadas por la norma”*, novedades que se mencionan en la MAIN pero que no se han incorporado al texto.

También se explica la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la de la LPAC. Además, dada la materia regulada en la norma, se añade el cumplimiento

de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

Así mismo, el preámbulo ha de contemplar “*los aspectos más relevantes de su tramitación*” (directriz 16) y, a la hora de mencionar dichos trámites, se habla de informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, y de los informes de impactos sociales, así como el de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Finalmente, en lo que respecta a la fórmula de promulgación, contiene la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, si bien debe indicarse que la norma se aprueba a propuesta de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo.

II. Entrando ya en el estudio de la parte dispositiva del proyecto de decreto, es preciso realizar una primera consideración de carácter general en relación con el texto propuesto, en atención a la denominada *lex repetita*, que en síntesis y en lo que aquí interesa, versa cómo deben transcribirse, recogerse o reproducirse los preceptos, ya sean de la normativa estatal básica o, como en este caso, dado el carácter ejecutivo del proyecto de decreto, de una ley autonómica (la Ley 5/2025), habida cuenta de la transcripción que el proyecto realiza de determinados artículos de dicha Ley 5/2025.

Como viene insistiendo esta Comisión Jurídica Asesora en números dictámenes (536/24, de 12 de septiembre; 216/25, de 23 de abril o 122/26, de 4 de marzo) la norma reproducida ha de ser respetada -tanto en el fondo como en la forma- por la norma que reproduce. A tal efecto, las sentencias del Tribunal Constitucional 73/2016, de 14 de abril, (FJ 10) y 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señalan:

*“Tal es la doctrina constitucional relativa a las leges repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el*

*terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]”.*

Más recientemente, la STC 65/2020, de 18 de junio (FJ 8):

*«(...) con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial" [por todas, SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6.c); y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2]. (...). Ahora bien, la proscripción de la "reproducción de normas procesales por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico" (STC 47/2004, FJ 8). En consecuencia, si la comunidad autónoma establece especialidades procesales necesarias para su derecho sustantivo propio, ejerciendo su competencia estatutaria en materia procesal en coherencia con la competencia exclusiva estatal sobre legislación procesal, podrá repetir de forma legítima normas generales procesales para dar sentido a la ley autonómica que las incluye (...).».*

Por último y en relación a la norma reproducida y la que reproduce “(...) tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: (i) que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias; y (ii) que la reproducción de la

*normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma”.*

En el mismo sentido, la directriz 57 del Acuerdo de 2026, sobre el “*Modo de realización de las reproducciones*”, refiere que *«la reproducción de preceptos de otros textos legales debe indicar la norma y el artículo o artículos reproducidos, pues su omisión puede llevar a los destinatarios de la norma que reproduce otra a la falsa creencia de que el valor vinculante de estos preceptos se debe a aquella y no a la reproducida.*

*Además, la reproducción deberá ser fiel y sin alteraciones que puedan inducir a confusión y producir inseguridad jurídica. Por tanto, la reproducción debe ser literal, completa y exacta para evitar que, además de que se generen problemas de interpretación o de seguridad jurídica, se pueda cuestionar la compatibilidad de la nueva norma con la norma reproducida.*

*La reproducción de los preceptos correspondientes deberá ir precedida de la expresión “de acuerdo con” o “de conformidad con”.*

Entrando en el análisis del articulado, el título preliminar se refiere a las disposiciones generales.

Así, el artículo 1, en su primer apartado, determina el objeto de la norma que es *“la regulación del control interno de la gestión económico-financiera del sector público de la Comunidad de Madrid”* y hace una mención general a *“lo establecido en la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid”*.

Más preciso es el apartado 2, relativo al ámbito de aplicación: el control interno se ejerce por la Intervención General de la Comunidad de Madrid en relación con dicha gestión económico-financiera y los actos de contenido económico que la integran, mediante el ejercicio de la función

interventora, el control financiero y el control contable, tal y como también se reitera en el artículo 3 del proyecto.

El artículo 2 establece los cuatro principios por los que la Intervención General ha de regirse en el ejercicio de sus funciones, en los términos del artículo 112 de la Ley 5/2025, que debe respetarse. Tres de ellos se predicen de su propia organización interna, como son la autonomía, la desconcentración, conforme a la distribución de competencias entre los órganos de la Intervención General, y la jerarquía interna (fijando la Intervención General las instrucciones, pautas y criterios de actuación de obligado cumplimiento), mientras que el cuarto, el denominado principio de procedimiento contradictorio, más que un principio, es una exigencia garantista del propio procedimiento administrativo.

En el mismo sentido, el apartado 2 del precepto añade otro principio que no se menciona en el citado artículo 112 y que no resulta tal, ya que la colaboración orgánica que postula es más un mecanismo lógico al servicio del principio de eficacia que una verdadera obligación legal.

A su vez, cabe destacar que propio artículo 113.2 b) de la Ley 5/2025 ya señala, entre las atribuciones de los funcionarios que desempeñen las funciones de control, la de *“solicitar asesoramiento jurídico e informes técnicos, así como los antecedentes y documentos precisos”*, y, además, el artículo 4.1 b) del texto ya se refiere al asesoramiento jurídico, como luego veremos.

Por su parte, el apartado 3 añade un nuevo principio de actuación que tampoco responde a tal carácter, cual es la *“responsabilidad limitada a su actuación”* de los funcionarios que desarrollen las tareas de control interno, que solo son responsables *“en los casos en que con dolo, culpa o negligencia grave no hayan salvado su responsabilidad acerca de la improcedencia o ilegalidad de aquellos actos o disposiciones que causen daños y perjuicios a la Hacienda Pública...”*, si bien tal limitación ya

resulta de lo dispuesto en los artículos 190 y 192 de la Ley 5/2025, a los que no se remite el precepto y a cuya dicción literal tampoco se ajusta.

Por otra parte, la responsabilidad administrativa de los funcionarios de la Intervención General está -como la del resto de los funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid- regulada en la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

El artículo 3 del proyecto, en los términos del artículo 115 de la Ley 5/2025, reitera lo señalado en el artículo 1.2, indica que el control interno a desarrollar por la Intervención General de la Comunidad de Madrid comprende las modalidades de función interventora, control financiero y control contable, y define cada una de estas tres modalidades.

Sus apartados 3 y 4 se refieren, respectivamente, al control financiero y al control contable, que son objeto de una regulación más amplia en los títulos II y III del proyecto. Respecto del primero de ellos, el párrafo segundo del apartado 3 amplía su ámbito, al incluir a *“las entidades colaboradoras y los beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público autonómico y sobre las financiadas con cargo a fondos estatales y comunitarios”*, mención ésta última que el apartado 3 del artículo 115 de la Ley 5/2025 no contempla.

El artículo 4 del proyecto detalla cuáles son las facultades del personal que ejerce el control interno, de conformidad con el artículo 113.2 de la Ley 5/2025, si bien se añade una letra d), no prevista en la ley de referencia, para determinar que el personal que ejerce el control interno *“d) Podrá acceder, consultar y revisar los sistemas informáticos de gestión que precisen para llevar a cabo sus funciones de control de la actividad económica y financiera”*.

Por lo que se refiere a la solicitud de asesoramiento jurídico que la letra b) del precepto contempla, cabe señalar que la asistencia jurídica

por parte de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid ya se regula también en el apartado 2 del artículo 4 del proyecto.

Al respecto, hemos de recordar también, por una parte, la previsión del artículo 113.2 de la Ley 5/2025: *“d) Podrán solicitar asistencia a los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid cuando como consecuencia de su participación en actuaciones de control, sean objeto de citaciones por órganos jurisdiccionales”*. Además, la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (Ley 3/1999) establece, en su artículo 2.2, que compete al hoy abogado general de la Comunidad de Madrid autorizar la representación y defensa de un funcionario público y determinar las condiciones en que, en su caso, se hará.

La redacción del apartado 2 del artículo 4 es conforme con ambas normas, al matizar que la Abogacía General prestará la asistencia jurídica *“que en su caso corresponda”*; realizándose, a continuación, una remisión a la Ley 3/1999.

El artículo 5 contempla los deberes del personal que ejerza el control interno, de conformidad con lo establecido en el artículo 113 de la Ley 5/2025, si bien la referencia, en su primer párrafo, ha de hacerse, de modo más concreto, al punto 1 del citado artículo 113.

El artículo 6 regula la estructura y organización de la Intervención General, siendo un precepto de carácter organizativo sobre el que no cabe reproche jurídico alguno.

El título I lleva por rúbrica *“De la función interventora”*, de modo que en el capítulo I se definen su ámbito objetivo (artículo 7), de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, y en el artículo 3.2 del proyecto, y subjetivo (artículo 8), en relación con los *“sujetos incluidos en el artículo 115.2 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, en los términos establecidos en el artículo 21 y el*

*capítulo II del título III, en el artículo 12 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, y en el presente decreto”.*

Respecto de este último, la cita del artículo 21 ha de completarse añadiendo que es al apartado 1, si bien bastaría la simple remisión al artículo 115.2 de la Ley 5/2025, sin que sea preciso hacer referencia, también, “*al capítulo II del título III*” de dicha ley.

El artículo 9 se refiere a la distribución de competencias, bajo el principio de desconcentración (cfr. artículo 103.1 de la Constitución Española y 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), y desarrolla lo enunciado en los artículos 111 y 112 de la Ley 5/2025.

El artículo 10 regula el contenido y alcance de la función interventora, analizando con detalle y extensión las modalidades establecidas en el artículo 117 de la Ley 5/2025.

A continuación, el capítulo II se dedica al ejercicio de la función interventora sobre gastos y pagos, comenzando por el artículo 11, que regula lo relativo a los plazos, la documentación del expediente y demás circunstancias, destacando sobre todo que “*cualquier modificación del expediente una vez fiscalizado o intervenido obligará a someterlo de nuevo al ejercicio de la función interventora*”.

El artículo 12 regula la fiscalización e intervención previa de conformidad, cuando el interventor actuante considera que el expediente objeto de fiscalización o intervención previa se ajusta a la legalidad, siendo suficiente que haga constar su conformidad con la firma del documento contable, pudiendo, en su caso, emitir un informe potestativo.

Los reparos que puede formular un interventor, siempre por escrito, están recogidos en el artículo 13, con mención de la forma en que han de hacerse, el carácter suspensivo de la tramitación del expediente en

determinados casos, y las consecuencias de su aceptación o no por el órgano gestor, regulación que, en líneas generales, respeta el contenido del artículo 123 de la Ley 5/2025.

Ahora bien, este último precepto legal no utiliza la expresión “*informe fiscal*”, recogida en el segundo párrafo de los apartados 4 y 5 del artículo 13 del proyecto, que entendemos puede generar una cierta confusión, al emplearse de un modo más propio en materia tributaria y fiscal, siendo más adecuado referirse al “*informe de fiscalización*”.

El artículo 14 determina el procedimiento a seguir si el reparo formulado por el interventor no es aceptado, conforme a lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 5/2025, resolviéndose -según los casos- por el interventor general de la Comunidad de Madrid o por el propio Consejo de Gobierno, en este caso, cuando haya sido formulado directamente por aquel o cuando el órgano directivo hubiera confirmado el realizado por un interventor delegado.

En todo caso, la mención a la Secretaría del Consejo de Gobierno debe corregirse por la Secretaría General del Consejo de Gobierno, que es su denominación oficial.

El ejercicio de la función interventora mediante técnicas de muestreo, es decir, sobre una muestra y no sobre el total, está contemplado como una posibilidad que se regula el artículo 16 del proyecto de decreto, tanto para la función interventora como para la fiscalización e intervención previas, en los supuestos previstos en el artículo 119 de la Ley 5/2025, correspondiendo a la Intervención General la determinación de su ámbito subjetivo, objetivo y temporal, del criterio objetivo de selección y el tamaño de la muestra, así como los supuestos en los que procederá ampliar la muestra o fiscalizar o intervenir la totalidad de la población, en su caso.

La fiscalización e intervención previa de requisitos esenciales, contemplada en el artículo 118 de la Ley 5/2025, se regula en el artículo 16 del proyecto, si bien entendemos que se trata este último de un precepto innecesario, ya que se limita, como no podía ser de otro modo, a remitirse a lo establecido en el Decreto 62/2021, de 21 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de intervención previa de requisitos esenciales.

El artículo 17 versa sobre la omisión de la fiscalización e intervención previa, determinando la forma de proceder en tales supuestos, pudiendo finalizar -en su caso- con el sometimiento de la cuestión al Consejo de Gobierno. En este sentido, la prohibición que el apartado 3 establece, para impedir que los consejeros deleguen el sometimiento de la cuestión al Consejo de Gobierno, está recogida en el artículo 125.2 de la Ley 5/2025, que así lo establece: *“Corresponderá al titular de la consejería a la que pertenezca el órgano responsable de la tramitación, sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación, acordar el sometimiento de la cuestión al Consejo de Gobierno, previo informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid”*.

La sección segunda del capítulo II regula pormenorizadamente la *“Fiscalización e intervención previa de las distintas fases de gasto”*, definidas en el artículo 92 de la Ley 5/2025, a saber: autorización, disposición, reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, que han de ser realizadas sin omisiones y en el orden expuesto, aunque pueden ser acumuladas en un solo acto. Este precepto legal se remitía a un desarrollo reglamentario, que precisamente es el que realiza el proyecto de decreto.

La sección se divide, a su vez, en dos subsecciones para cada una de esas materias: fiscalización previa de la autorización y disposición del gasto, en los artículos 18 y 19; la intervención previa del reconocimiento de obligaciones y de las propuestas de pago (artículo 20) y la

comprobación material del gasto (artículo 21), preceptos muy detallados y extensos sobre los que no cabe hacer reproche jurídico.

El artículo 21.1 establece que la comprobación material del gasto será ejercida por el representante de la Intervención designado por su titular, de modo que, en consecuencia, los artículos 22 y siguientes se destinan a regular tanto la solicitud de representante de la Intervención General como su designación, debiendo recordarse que es una facultad del titular de la Intervención General, pudiendo accederse (o no) a la solicitud.

En todo caso, en cuanto a la responsabilidad del representante de la Intervención General y, en su caso, del asesor designado, que contempla el artículo 23.4 del proyecto, el texto recoge lo dispuesto en el artículo 150.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, según el cual, *“la responsabilidad del representante de la Intervención General y, en su caso, asesor, designados se valorará de forma proporcional a los medios personales y materiales disponibles para efectuar el acto de comprobación. Dicha responsabilidad no alcanzará a aquellos defectos o faltas de adecuación de la inversión realizada que no den lugar a resultado tangible, susceptible de comprobación, o aquellos vicios o elementos ocultos, imposibles de detectar en el momento de efectuar la comprobación material de la inversión”*.

Los artículos 24 y 25 detallan la forma de realizar la comprobación material y el resultado de la misma, tal y como se define en el 122.1 de la Ley 5/2025, con el fin de verificar materialmente, con o sin la asistencia presencial o telemática del representante de la Intervención General, la efectiva realización de los contratos, convenios y subvenciones financiados con fondos públicos y su adecuación al contenido de la correspondiente orden de concesión, contrato o negocio jurídico, documentando su resultado en un acta.

Por último, el capítulo II se cierra con la sección 3<sup>a</sup>, relativa a la intervención formal del pago, para verificar que las órdenes de pago se dictan por órgano competente y se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, con su correspondiente conformidad o reparo (artículos 26 y 27), y a su intervención material (artículo 28), para verificar la identidad del perceptor y la cuantía del pago.

El capítulo III regula el ejercicio de la función interventora sobre los derechos e ingresos, distinguiendo el procedimiento de fiscalización e intervención previa de los compromisos de ingreso del reconocimiento de derechos a favor de la Hacienda Pública y del ingreso material de los mismos (artículo 29); y el de fiscalización e intervención previa de ingresos y derechos (artículo 30).

El capítulo IV versa sobre la fiscalización e intervención previa de supuestos específicos, a saber:

- De los movimientos de fondos y valores y otras actuaciones contables de la Tesorería Central (artículo 31).

- De las bases reguladoras de subvenciones (artículo 32), con el fin de asegurar que las mismas se ajustan a las disposiciones aplicables en a cada caso, y al cumplimiento de las normas relativas a la disciplina presupuestaria.

El artículo 33 regula, únicamente, la fiscalización de pagos por operaciones extrapresupuestarias.

Por su parte, el título II regula el control financiero, en los términos del artículo 22 de la Ley 5/2025, cuyo punto tercero indica que, “*con independencia de las funciones interventoras que se regulan en la presente ley*”, la Intervención General de la Comunidad de Madrid podrá ejercer el control financiero, en la forma que específicamente se establezca para cada caso, respecto de las subvenciones, créditos, avales

y demás ayudas que se concedan con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid o a fondos de la Unión Europea que sean gestionados por la Comunidad de Madrid.

Por tanto, en esta última materia ha de estarse a la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 12.2 determina, con carácter general, que el objeto de la función interventora es controlar todas las ayudas y subvenciones públicas que están dentro del ámbito de aplicación de esta ley, *“con el fin de asegurar que la administración de la hacienda se ajuste a las disposiciones legales aplicables en cada caso”*, de modo que el ejercicio de la expresada función comprenderá:

*“a) La intervención previa de los expedientes de aprobación de las bases reguladoras y de las correspondientes convocatorias.*

*b) La intervención previa del documento o expediente de concesión de la subvención.*

*c) La intervención formal de la ordenación del pago.*

*d) La intervención material del pago.*

*e) La intervención de la aplicación o empleo de la cantidad concedida en la subvención”.*

Además, y entre las obligaciones del beneficiario de la subvención y de las entidades colaboradoras, los artículos 8 c) y 9 d) contemplan el sometimiento a las actuaciones de control de la actividad económico-financiera que correspondan a la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

Partiendo de lo anterior, cabe señalar que el artículo 34.2 del proyecto incluye, en su ámbito de aplicación, *“los fondos del Estado gestionados por la Comunidad de Madrid”*, salvando así la omisión del

artículo 22.3 de la Ley 5/2025 respecto de dichos fondos, y que el artículo 35 determina el objeto, la finalidad y los órganos competentes para el ejercicio de dicho control financiero.

El artículo 36 del proyecto prevé la elaboración y aprobación, mediante resolución del titular de la Intervención General, del plan anual de control financiero, que podrá ser modificado, mediante igual resolución, *“cuando existan circunstancias debidamente motivadas que así lo justifiquen”*, que es como se indica en el artículo 127.2 de la Ley 5/25. Ahora bien, en este punto, y frente a la indeterminación de la norma legal, el proyecto opta por enumerar una serie de supuestos que justificarían la modificación, lo que encaja perfectamente en el concepto de norma reglamentaria ejecutiva, que no organizativa, y no merece reproche jurídico.

Además, se prevé que el plan modificado sea remitido, a efectos informativos, a la Asamblea de Madrid, si bien la norma no ha previsto antes que el propio plan anual aprobado sea remitido al órgano legislativo autonómico, por lo que ha de corregirse tal circunstancia.

La planificación y al desarrollo de los trabajos de control financiero se regula en el artículo 37, precepto demasiado extenso, con hasta nueve apartados.

Destaca, como ejemplo de norma que excede de lo puramente organizativo, el apartado 5, que se refiere a todos los sujetos objeto del control financiero, señalando que *“deberán facilitar la documentación e información de carácter económico o de otra naturaleza solicitada para la realización de las actuaciones de control y el acceso para consultas a los sistemas y aplicaciones informáticas que contengan información económico-financiera del órgano, organismo o entidad”*.

En el mismo sentido, el apartado 6 indica que *“el responsable del control financiero podrá solicitar información con trascendencia para las*

*actuaciones de auditoría a cualquier persona física o jurídica privada, así como a cualquier órgano, organismo o entidad pública, diferente de la sometida a control*". Al respecto, hemos de recordar aquí que el artículo 113.4 de la Ley 5/2025 atribuye al personal de la Intervención General de la Comunidad de Madrid la condición de agente de la autoridad, pero únicamente *"en el ejercicio de las funciones de control financiero de subvenciones"*.

De igual modo, el apartado 5 del citado artículo 113 señala:

*"Toda persona natural o jurídica, pública o privada, estará obligada a proporcionar, previo requerimiento del órgano de control actuante, toda clase de datos, informes o antecedentes, deducidos directamente de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas, con trascendencia para las actuaciones de control que desarrolle.*

*La Intervención General de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de sus funciones de control podrá acceder a los documentos de trabajo que hayan servido de base a los informes de auditoría del sector público autonómico realizados por auditores privados"*.

Ahora bien, conviene reprochar que, como acabamos de transcribir, el proyecto, frente a lo señalado en la ley, alude a la obligación de suministrar documentación no sólo de *"carácter económico"*, sino también *"de otra naturaleza"*, expresión ésta sumamente indeterminada, e incluye la posibilidad de acceso para consulta a *"sistemas y aplicaciones informáticas"*, que no se menciona tampoco en la ley, sin establecer ninguna salvaguarda en materia de protección de datos.

En el mismo sentido, el apartado 6 del artículo 37 se refiere a la *"solicitud de información con trascendencia para las actuaciones de auditoría"*, expresión ésta un tanto amplia y que se extiende *"a cualquier persona física o jurídica privada"*. Sin embargo, la ley limita dicha

facultad a los informes, datos o antecedentes que *“estén deducidos directamente de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas y que tengan trascendencia para las actuaciones de control”*.

Por otro lado, el apartado 9 del mismo artículo 37 contempla la posibilidad de que los funcionarios que desempeñen las funciones de control soliciten asesores o peritos *“para la realización de actuaciones de asesoramiento o periciales”*, pero sin que *“su actuación dé lugar a retribución alguna ... sin perjuicio de las indemnizaciones por razón del servicio que procedan conforme a la normativa vigente”*.

A este respecto, el informe de la Dirección General de Recursos Humanos incorporado al expediente precisa que *“... las funciones de asesoramiento a desempeñar por los funcionarios designados han de consistir en una colaboración, sin que en ningún caso dicho cometido dé lugar al pago de retribución, indemnización o dieta alguna”*. Sin embargo, como indica la MAIN, se ha recogido sólo una parte de la sugerencia, de modo que el precepto permite que los asesores o peritos reciban *“indemnizaciones conforme a la normativa vigente”*.

Los artículos 38 y 39 del proyecto regulan la denominada *“colaboración en la ejecución del plan anual de control financiero”*, previendo la posibilidad de recurrir a la contratación de sociedades de auditoría o auditores de cuentas. Convendría una revisión de ambos preceptos para que su exposición siguiera un orden lógico, de modo que se contemple primero la posibilidad de celebración de tales contratos, comunicándolo previamente a la Intervención General; a continuación, el contenido obligatorio de dichos contratos, para concluir con el supuesto excepcional de que la contratación pueda ser realizada y asumida por la propia entidad a auditar, a solicitud motivada de la misma y previa autorización del titular de la Intervención General.

Adentrándonos ya en el capítulo II, titulado “*De los informes de control financiero*”, tales son aquéllos en los que se documentan las actuaciones de control financiero, y su contenido se describe con detalle en el artículo 40. En todo caso, se señala que la estructura, contenido y tramitación de dichos informes se ajustará a las Normas de Auditoría del Sector Público y a las instrucciones del titular de la Intervención General, si bien los artículos 40 a 43 regulan los informes provisionales y su tramitación hasta convertirse en definitivos, sus destinatarios, el informe comprensivo de los resultados anuales (artículos 139 y 140 de la Ley 5/2025), y el plan de acción a que se refiere el artículo 139 de la Ley 5/2025. Se trata todos ellos de preceptos de marcado carácter técnico, propios de la dinámica de trabajo y de la tramitación habitual de la Intervención, de modo que no cabe realizar reproche jurídico alguno respecto de ellos.

El artículo 44, por su parte, contempla la forma de actuar cuando existan hechos que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa, dar lugar a responsabilidades contables o penales, o ser indiciarios de fraude, supuestos en los cuales el responsable del control financiero deberá ponerlos en conocimiento del interventor general de la Comunidad de Madrid, que procederá a remitir lo actuado al órgano competente, según la naturaleza del acto o su cuando se trate de persona que tenga la condición de autoridad. Ahora bien, cabe señalar que, aunque el proyecto no lo determina, cuando se trate de hechos que pudieran ser constitutivos de delito o existieran indicios de fraude, el órgano competente es el Ministerio Fiscal.

La modalidad de control financiero permanente mediante la aplicación de procedimientos de análisis de las operaciones o actuaciones seleccionadas al efecto se regula en los artículos 45 y 46, que son conformes a lo dispuesto en los artículos 130 a 132 de la Ley 5/2025.

Por lo que se refiere a la auditoría pública, su regulación se contiene en los artículos 47 y 48, que establecen sobre quién se ejerce y cuál es su

finalidad y su forma de ejecución, todo ello según lo dispuesto en la Ley 5/2025 (artículos 133 y siguientes), y de conformidad con las normas internacionales de auditoría, las Normas de Auditoría del Sector Público adaptadas a las mismas, así como a las instrucciones que se establezcan por el titular de la Intervención General. Al respecto cabe citar la Resolución de 25 de octubre de 2019, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría.

Los artículos 49 y 50 se refieren a la supervisión continua a la que tiene que someterse las entidades integrantes del sector público institucional reguladas por la Ley 1/1984, de 19 de enero, y tiene por objeto comprobar si se mantienen las circunstancias que justificaron su creación, su sostenibilidad financiera, y la existencia de causas de disolución en atención al incumplimiento de sus fines.

Las citas del artículo 81.2 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y del artículo 138 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, son adecuadas y suficientes.

Destaca, por su trascendencia, y resaltando el carácter ejecutivo, que no organizativo, del proyecto, la previsión del artículo 50.4 del proyecto, que permite, con base en la información remitida como resultado de las actuaciones, y tras la elaboración de los informes de evaluación correspondientes, la formulación, en cuanto a dichas entidades, de “... b) *Propuestas de supresión en los casos previstos legalmente.* c) *Propuestas de transformación cuando la forma jurídica de las entidades no sea la adecuada de conformidad con los requisitos previstos en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y en la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid*”.

Por último, la habilitación al titular de la consejería competente en materia de Hacienda para dictar cuantas disposiciones sea necesarias para el desarrollo y ejecución de las actuaciones de supervisión continua de las entidades integrantes del sector público institucional de la Comunidad de Madrid, contenida en el artículo 50.5 del proyecto, debería incluirse más bien en la parte final del decreto.

El capítulo VI -que cierra el título II- versa sobre el control financiero específico de las subvenciones y ayudas públicas. Sin embargo, solo contiene respecto de éstas, las actuaciones preventivas (artículo 53), que pueden ser acordadas por el responsable del control financiero.

Por ello, aquí sería deseable que el primer artículo del capítulo contuviera, bien una remisión a los artículos 141 y siguientes de la Ley 5/2025, o simplemente, que explicitara que este control financiero de subvenciones se ejercerá respecto de los beneficiarios y entidades colaboradoras por razón de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas concedidas con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid o a fondos de la Unión Europea que sean gestionados por la Comunidad de Madrid.

El título III se dedica al control contable y, en consecuencia, versa sobre el sometimiento al Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad de Madrid del sector público administrativo, integrado por la Administración de la Comunidad de Madrid, los organismos autónomos y las entidades de derecho público.

Dicho control tiene por objeto verificar que el registro de los actos y operaciones con trascendencia económica se ajusta a los principios y normas de la contabilidad pública, así como a las reglas de valoración aplicables. Y se ejercerá sobre todo acto u operación que pueda dar lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, sobre los cobros y pagos que de ellos se deriven y cualquier otro movimiento patrimonial que deba reflejarse.

Su regulación es conforme a lo dispuesto en los artículos 149 y siguientes de la Ley 5/2025.

Por lo demás, el artículo 56 versa sobre la organización y funcionamiento de las oficinas contables, y al igual que los preceptos siguientes, tienen un claro carácter organizativo e interno, partiendo de que la Intervención General de la Comunidad de Madrid es el centro directivo de la contabilidad pública, regulándose, a continuación, las unidades que integran la organización contable del sector público autonómico y detallándose la forma en que se han de ejercer las funciones de control contable.

El título IV comprende los artículos 60 a 64, que regulan someramente otras funciones de la Intervención General, por lo que, nuevamente, nos encontramos ante preceptos de naturaleza predominantemente organizativa, sobre los que, en consecuencia, no haremos comentario jurídico alguno.

III. La parte final del proyecto se inicia con la disposición adicional única, que habilita al titular de la Intervención General de la Comunidad de Madrid para *“dictar cuantos actos e instrucciones sean necesarios para la aplicación e interpretación de lo dispuesto en el presente decreto”*, no considerándose necesario incluir dicha habilitación en una disposición final, ya que, según la MAIN, no se trata de una habilitación normativa al titular de la consejería competente en materia de Hacienda, sino que se habilita al titular de la Intervención General a dictar -en el ámbito de sus competencias- circulares e instrucciones para aplicar e interpretar el decreto.

A continuación, figura la disposición derogatoria única, cuya redacción es conforme con lo dispuesto en la directriz 44.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera contiene la modificación del Decreto 62/2021, de 21 de abril, del Consejo de

Gobierno, por el que se regula la modalidad de intervención previa de requisitos esenciales en la Comunidad de Madrid.

Así, se da nueva redacción al artículo 4 de dicha norma. En este sentido, ha de tenerse presente que corresponde al Consejo de Gobierno acordar, previo informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, que la intervención previa en cada una de las consejerías, centros, dependencias y organismos se desarrolle en la modalidad de fiscalización e intervención previa de requisitos esenciales, según dispone el apartado 1 del artículo 118 de la Ley 5/2025. Por consiguiente, tal y como señalábamos en el Dictamen 161/21, es claro que se reserva al Consejo de Gobierno esta decisión que, en todo caso, es previa y necesaria para que se desarrolle el control posterior por la Intervención General.

La redacción que se propone es conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 118 de la Ley 5/2025.

A su vez, la disposición transitoria primera de la Ley 5/2025 regula el control posterior a ejercer por la Intervención General de la Comunidad de Madrid para las obligaciones o gastos sometidos al régimen especial de fiscalización previa de requisitos esenciales, y establece el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la ley. A este plazo se remite la propuesta de modificación del párrafo segundo del artículo 4 del Decreto 62/2021, para que el titular de la Intervención dicte las instrucciones oportunas sobre la aplicación y operatividad de dicho control.

La disposición final segunda contempla la necesaria modificación de la letra m) del artículo único del Decreto 250/2023, de 15 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se adaptan las intervenciones delegadas al número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, estableciendo la denominada "*Intervención Delegada en la Tesorería Central*" en lugar de la "*Intervención Delegada en la Tesorería General*".

La norma proyectada contiene en la disposición final tercera la previsión de su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Cabe recordar, para concluir el análisis de la parte final del proyecto, lo ya señalado en este dictamen respecto de la habilitación al titular de la consejería competente en materia de Hacienda para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de las actuaciones de supervisión continua de las entidades integrantes del sector público institucional de la Comunidad de Madrid, contenida en el artículo 50.5 del proyecto.

Por último, el proyecto ha de tener en cuenta lo dispuesto en la directriz 46, relativa a la fecha y firma:

*“Una vez recogidas las disposiciones de la parte final, los textos normativos incorporarán la fecha de su aprobación y la firma o firmas que correspondan en los términos siguientes:*

*b) En los decretos del Consejo de Gobierno, se recogerá la firma del titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid y del titular de la consejería que refrende la disposición. La primera firma se incluirá en el espacio inferior derecho por debajo de la línea de la segunda y ésta en el espacio inferior izquierdo”.*

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto ha de ajustarse a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de 2026, cuya directriz 3 establece que la redacción de los textos normativos seguirá criterios lingüísticos, gramaticales y ortográficos de la Real Academia Española.

En la parte dispositiva, en el apartado 2 del artículo 4, a la Abogacía General ha de añadirse “*de la Comunidad de Madrid*”, conforme a su denominación oficial.

En el título del artículo 5, “*Deberes del personal que ejerza el control interno*”, una parte figura en cursiva y otra no.

En el artículo 8.1, la expresión “*el presente decreto*” ha de sustituirse por “*este decreto*”, conforme a las directrices del Acuerdo de 2026, lo que se hace extensivo a las restantes ocasiones en que se emplea a lo largo del texto.

Ha de revisarse la redacción del segundo párrafo del artículo 23.2, pues ha de indicarse que la designación podrá efectuarse “*entre cualesquiera otros interventores*”.

El artículo 33.3 señala que el plan “*anual*” de control financiero incluirá las actuaciones a realizar “*cada año*”, así como el órgano designado para su realización; por lo que para evitar reiteraciones bastaría señalar que el plan anual de control financiero incluirá las actuaciones a realizar y el órgano designado para ello.

En el artículo 37 se contienen materias que no parecen corresponderse con su título, “*Planificación y desarrollo de los trabajos*”, por lo que debe adecuarse a la directriz 27, que señala que los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren, evitando discordancias entre dicho título y el contenido del artículo.

Por último, y en atención a su extensión, debiera modificarse la redacción de este artículo 37, a fin de respetar la directriz 29: “*los artículos no deben ser excesivamente largos*”; y 30: “*no es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados, pues el exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos*”.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo de este dictamen, algunas de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 3 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 314/26

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid