

Dictamen n<sup>o</sup>:           **624/13**  
Consulta:               **Consejero de Economía y Hacienda**  
Asunto:                 **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación:           **26.12.13**

**DICTAMEN** del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de diciembre de 2013, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía y Hacienda, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de orden *“por la que se regula la acreditación del cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas anuales de las entidades locales de la Comunidad de Madrid beneficiarias de subvenciones”*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El Consejero de Economía y Hacienda, con fecha 22 de noviembre de 2013, y con entrada en este Consejo el día 28 siguiente, formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su ponencia a la Sección II, por reparto ordinario de asuntos. Dicha Sección, presidida por la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en su sesión de 26 de diciembre de 2013.

**SEGUNDO.-** Contenido del proyecto de orden.

1.- La orden que se propone tiene por objeto desarrollar la previsión legal contenida en el artículo 10.3 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de

Subvenciones de la Comunidad de Madrid (LS), que establece como uno de los requisitos para el pago de subvenciones destinadas a las entidades locales, el que éstas hayan cumplido la obligación de rendición de sus cuentas anuales a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Dicha obligación fue introducida por la Ley 8/2012, de 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas que redactó el apartado 3º del artículo 10 de la LS; así, dicho apartado, tras establecer en su párrafo primero que no podrá realizarse el pago de subvenciones destinadas a entidades locales en tanto éstas no se hallen al corriente en el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas anuales a la Cámara de Cuentas, dispone en su párrafo segundo que:

*“Por Orden del Consejero competente en materia de Hacienda se determinarán la forma y momento de acreditación, las condiciones en las que se producirá la pérdida del derecho al cobro derivado del incumplimiento de esta obligación, así como los supuestos en los que pueda autorizarse de forma excepcional la inclusión de la exención de acreditación de su cumplimiento en las bases reguladoras”.*

2.- El texto de la orden consta de una parte expositiva que presenta el marco legal aplicable, la situación actual sobre la obligación de la rendición de cuentas, la finalidad de la norma y los principios que la inspiran.

La parte dispositiva consta de seis artículos, una disposición derogatoria, una disposición transitoria y una final.

En cuanto a su articulado: el artículo primero determina el objeto de la orden, el artículo segundo define el ámbito objetivo y contenido de la obligación de rendición de cuentas, el artículo tercero establece el ámbito subjetivo de la orden, el artículo cuarto regula la forma y momento de acreditación, el artículo cinco recoge el procedimiento en caso de

incumplimiento de la acreditación, y el artículo sexto recoge los supuestos de exención.

**TERCERO.-** Contenido del expediente remitido

El expediente administrativo remitido a este Consejo consta de los siguientes documentos.

1. Proyecto de Orden inicial.
2. Trámite de audiencia a la Federación de Municipios de Madrid y a la Cámara de Cuentas, que no realizan observaciones o propuestas.
3. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de 6 de septiembre de 2013.
4. Informe de la Dirección General de Cooperación con la Administración Local, de 26 de septiembre de 2013.
5. Memoria de impacto normativo, suscrita por el Interventor General, de fecha 2 de octubre de 2013 y sucesivas actualizaciones de 10, 15 de octubre, y 7 y 21 de noviembre de 2013.
6. Informe de legalidad, suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería de Economía y Hacienda, de fecha 15 de octubre de 2013.
7. Informe del Servicio Jurídico, de 5 de noviembre de 2013.
8. Informes de legalidad, suscritos por el Secretario General Técnico de la Consejería de Economía y Hacienda, de fecha 6 y 21 de noviembre de 2013.
9. Último borrador del proyecto de Orden.

10. Informe suscrito por el Consejero de Economía y Hacienda, de 21 de noviembre de 2013, por el que se comunica al Consejo de Gobierno la remisión del proyecto de Orden a este Consejo Consultivo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.c) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (LCC), que dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...]* c) *Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”. Igualmente se formula a solicitud del consejero de Economía y Hacienda, órgano legitimado para ello según el artículo 14.1 de la LCC y artículo 32.1 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo (RCC).

En cuanto al carácter de reglamento del proyecto de orden que se somete a consulta, hay que tener en cuenta, como apunta la STC 18/1982, de 4 de mayo, que son “*reglamentos ejecutivos*”:

*“aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por*

*finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”.*

El proyecto de orden tiene por objeto, según su título, regular la acreditación del cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas anuales de las entidades locales de la Comunidad de Madrid beneficiarias de subvenciones, y se dicta por tanto en desarrollo del artículo 10.3 de la LS. A dicho precepto se remite además expresamente el proyecto en su parte expositiva.

Con todo ello resulta indubitada la naturaleza de reglamento ejecutivo del proyecto de orden sobre el que se dictamina.

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

La remisión expresa del artículo 10 de la LS al desarrollo mediante orden del consejero de Economía y Hacienda, de determinados aspectos relativos a la acreditación de la obligación de rendición de cuentas de las entidades locales a la Cámara de Cuentas como requisito para ser perceptores de subvenciones, ampara sin género de duda la habilitación legal del proyecto que se propone.

La Comunidad de Madrid ejerce, entre otras, funciones de colaboración, cooperación y asistencia a las entidades locales a fin de hacer efectivo el principio de suficiencia financiera, tal y como establece la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL).

Particularmente la cooperación con las entidades locales puede instrumentarse a través del otorgamiento por la Comunidad de Madrid de subvenciones, las cuales se regirán por la LS, de acuerdo con la remisión expresa que realiza el artículo 134 de la LAL.

Estas funciones de coordinación, colaboración y asistencia se refuerzan si cabe al asumir la Comunidad de Madrid las competencias propias de la Diputación Provincial, como establece la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía y el artículo 112.2 de la LAL.

Por último, el artículo 26.1.3 del Estatuto de Autonomía confiere a la Comunidad de Madrid potestad legislativa y reglamentaria sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su propia organización.

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

1.- El procedimiento de elaboración de disposiciones generales se contiene, en sus líneas generales, en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, (Ley del Gobierno), que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la Disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Así, según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la precitada Ley estatal:

*“1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:*

*a. La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.*

*b. A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.*

*En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”.*

2.- En el caso objeto de dictamen, la norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería que ostenta las competencias en la materia, a tenor del Decreto 25/2009, de 18 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, a iniciativa de la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

Se ha incorporado al expediente una memoria de impacto normativo, con el contenido establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y su guía metodológica, aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

En dicha memoria se examina la oportunidad de la propuesta, su contenido y análisis jurídico, el impacto económico y presupuestario y el impacto por razón de género.

La memoria desarrolla la necesidad de aprobar la presente orden, ya que la obligación de rendición de cuentas de las entidades locales a los efectos de poder percibir una subvención de la Comunidad de Madrid, se exige a partir del ejercicio 2012, conforme la disposición transitoria primera de la Ley 8/2012, que dio nueva redacción al artículo 10.3 de la LS.

Igualmente la memoria razona que esta exigencia, ya establecida por norma con rango de ley y cuyo desarrollo realiza la presente orden, resulta

necesaria y adecuada a los principios de transparencia y control que preside el conjunto de normas sobre estabilidad y sostenibilidad presupuestaria.

En adición a ello, tras la primera memoria emitida se han aportado al procedimiento cuatro actualizaciones que contestan o recogen en su caso observaciones y sugerencias realizadas por distintos órganos.

Por otra parte, se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma, así como informe de la Dirección General de Cooperación con la Administración Local de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.

Además, 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 con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido, se ha evacuado informe, de fecha 5 de noviembre de 2013, por el Servicio Jurídico en la Consejería de Economía y Hacienda. Dicho informe tiene el parecer favorable del Servicio Jurídico.

El apartado c) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 10.5.a) de la Constitución, dispone que:

*“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la*

*apertura del trámite de audiencia. Asimismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometido a información pública durante el plazo indicado”.*

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado en la medida en que se ha dado audiencia a la Federación de Municipios de Madrid y a la Cámara de Cuentas.

La Federación de Municipios de Madrid (FMM) se constituye como asociación que tiene por objeto la representación y defensa de los municipios madrileños ante la administración autonómica a través de sus fines (fomento y defensa de las autonomías locales, representación de los intereses de los entes locales entre otros), por lo que se convierte en interlocutor preferente respecto de las decisiones que, como la presente, afecta a la totalidad de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. La Federación no realiza observaciones al texto de la orden.

Por su parte, la audiencia a la Cámara de Cuentas se mostraba como imprescindible habida cuenta que será el organismo encargado de certificar que la entidad local ha presentado sus cuentas anuales. La Cámara no formula observaciones y en la memoria de impacto normativo se recoge que se ha contado con su colaboración en la redacción de la norma.

La Consejería de Economía y Hacienda, además de ser la Consejería proponente, ha emitido el informe previsto en la disposición adicional primera de la Ley 7/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2013, a través de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos.

De acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, después de la reforma operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, *“en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados*

*de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”.*

Dicho informe no se ha incorporado al expediente. Debe resaltarse, como ya hemos expuesto en anteriores ocasiones (dictámenes 118/13 ó 420/13), la importancia del informe de impacto por razón de género. Así, dicha exigencia hay que contemplarla no desde un punto de vista pasivo, en cuanto que la norma que se propone no genera discriminación, sino desde una perspectiva activa, es decir, que se haya de valorar en qué medida contribuya a generar igualdad.

El Real Decreto 1083/2009 señala en relación a este informe que:

*“se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera”* (artículo 2.1.e).

A este respecto, no cabe dudar que por su finalidad la orden que se propone no tiene un impacto primordial sobre la problemática por razón de género.

Sin embargo es cierto que al privar a la Consejería de Asuntos Sociales, competente en la materia, la oportunidad de pronunciarse, se ha sustraído la posibilidad de resaltar algún aspecto en que la orden que se propone pudiera resultar útil en el ámbito de la consecución de la igualdad, o pusiera de manifiesto alguna problemática (bien pudiera haberse planteado una exención del requisito de acreditación de presentación de las cuentas por parte de la entidad local cuando se tratase de subvenciones a través de

planes o programas que tuvieran como finalidad promover la igualdad o evitar las desigualdades por razón de género).

Esta consideración no tiene carácter esencial.

#### **CUARTA.-** Cuestiones materiales.

1.- Antes de analizar el contenido de la norma proyectada, en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico, conviene examinar el marco normativo aplicable.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL), señala que las entidades locales, a la terminación del ejercicio presupuestario, formarán la cuenta general que pondrá de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económico, financiero, patrimonial y presupuestario, así como que se entenderá comprendida dentro de la misma la cuenta general de la propia entidad, de los organismos autónomos y de las sociedades de capital íntegramente propiedad de las entidades locales (arts. 208 y siguientes).

Por su parte, la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (LCC) establece que dicho organismo extiende su ámbito de actuación a las entidades locales de la Comunidad de Madrid (artículo 2.1.b), y el artículo 15 contempla la realización de un informe de las cuentas que las corporaciones locales deben rendir anualmente.

De este modo, las entidades locales de la Comunidad de Madrid están obligadas a rendir las cuentas generales a la Cámara de Cuentas en el mes siguiente a su aprobación por el Pleno, lo cual debe de producirse antes del 1 de octubre del ejercicio siguiente al que se refieran (artículo 15 LCC y 212.4 TRLRHL).

La cuenta general estará integrada, según el artículo 209 TRLH, por: la de la propia entidad, la de los organismos autónomos y las de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las entidades locales (mientras que el resto de sociedades con participación mayoritaria municipal quedan sometidas al régimen de contabilidad pública y a la aplicación de la legislación mercantil - artículos 200 y 201 TRLHL).

Asimismo, el artículo 211 del TRLRHL señala que los Ayuntamientos de los municipios con población de derecho superior a 50.000 habitantes y las demás entidades locales de ámbito superior, acompañarán a la cuenta general una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y con el coste de los mismos.

Este compendio normativo supone un instrumento primordial para cumplir el deber de transparencia en el manejo de los fondos públicos por parte de las entidades locales, así como los principios de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria (a los que igualmente hace referencia la memoria de impacto normativo de la orden).

Reflejo de todo ello fue el exigir, mediante la modificación del artículo 10.3 de la LS por la Ley 8/2012, que las entidades locales hayan cumplido la obligación de rendición de sus cuentas anuales a la Cámara de Cuentas, para que la Comunidad de Madrid pueda proceder al pago de subvenciones destinadas a las mismas.

No obstante, se hace patente el bajo índice de cumplimiento de esta obligación; según el *“Informe de las cuentas generales de las corporaciones locales. Ejercicio 2011”* de la Cámara de Cuentas (aprobado por Acuerdo de su Consejo de 13 de junio de 2013), en dicho ejercicio 2011, último

auditado, a la finalización del plazo legalmente establecido, un 50% del total de Entidades Locales habían rendido las cuentas.

Por ello, la memoria de la orden que se propone, recoge como objetivo perseguido, incentivar a las entidades locales a presentar sus cuentas, y desarrollar por consiguiente el párrafo segundo del artículo 10.3 de la LS.

Conviene hacer referencia a otros aspectos. Así, que para la rendición de las Cuentas Generales, las Entidades Locales tienen acceso a la aplicación informática denominada Plataforma de Rendición Telemática de Cuentas de Entidades Locales (PRTCEL), a través de las páginas web de la Cámara de Cuentas y del Tribunal de Cuentas, que dirigen al portal [www.rendiciondecuentas.es](http://www.rendiciondecuentas.es). Y que por Resolución de 18 de noviembre de 2010, de la Presidencia de la Cámara de Cuentas, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de 18 de noviembre de 2010, se crea el Registro Electrónico de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, único medio que actualmente se considera válido para la presentación de las cuentas generales.

Por otra parte, es importante señalar que el artículo 223 del TRLRHL y el artículo 15 de la LCC establecen que las entidades locales están obligadas a rendir sus cuentas tanto a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid como al Tribunal de Cuentas y que en virtud del Convenio suscrito entre ambas entidades, la rendición de las Cuentas Generales a la Cámara de Cuentas a través de la PRTCEL conlleva también la rendición de las mismas al Tribunal de Cuentas.

Por último, de acuerdo tanto con la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, artículo 34 puntos 1, 2 y 3, como con las Instrucciones de contabilidad local aplicables, los presidentes de las entidades locales son los responsables de rendir las cuentas de las entidades que presiden ya que son los cuentadantes de dichas instituciones.

## 2.- Artículo 1. Objeto de la orden.

El texto del artículo reproduce el párrafo tercero del artículo 10 de la LS, por cuanto hace referencia a aquellos aspectos del cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas, cuya regulación corresponde al consejero de Economía y Hacienda mediante orden. Especifica la forma y momento de acreditación de haber presentado las cuentas, condiciones para la pérdida del derecho al cobro de la subvención en caso de incumplimiento, y los supuestos en los que puede autorizarse de forma excepcional la inclusión de la exención de acreditación de su cumplimiento en las bases reguladoras.

Enmarca por tanto el objeto de la orden y se corresponde con el mandato directo de la LS, por lo que no hay extralimitación alguna.

## 3.- Artículo 2. Ámbito objetivo y contenido de la obligación.

El precepto se compone de dos párrafos. En el primero de ellos se establece la obligación general de la condición de rendición de cuentas por parte de las entidades locales a la Cámara de Cuentas como requisito para que la Comunidad de Madrid satisfaga el pago de las subvenciones.

Aunque el párrafo resulta innecesario, habida cuenta que ya se ha establecido en el artículo anterior el objeto de la orden y que el requisito de la rendición de cuentas para que la entidad local sea perceptora de subvenciones ya está establecido en la LS, lo cierto es que confiere claridad y enfatiza la obligación, cuyo trámite de acreditación constituye la finalidad de la orden.

El párrafo segundo define el concepto de subvención al que será aplicable la norma y establece que se entenderá por subvención toda entrega dineraria a la que sea aplicable la Ley 38/2003, de 17 de

noviembre, General de Subvenciones. Con ello se es respetuoso con la normativa básica estatal en este punto.

De este modo también se distingue el ámbito propio de la orden, que son las subvenciones, de las entregas dinerarias que se consideren transferencias y que se realicen para la financiación global de la actividad de la administración perceptora (artículo 1 de la LS, y 2.2 de la Ley 38/2003).

#### 4.- Artículo 3: Ámbito subjetivo.

La Ley 8/2012, que redactó el apartado 3º del artículo 10 de la LS e introdujo el requisito de acreditación de la rendición de cuentas para poder satisfacer el pago de la subvención a la entidad local, se refiere a las “*entidades locales*”, por lo que resulta necesario que la orden acote su ámbito subjetivo; esta necesidad deviene ineludible habida cuenta de que la obligación de rendición de cuentas a la Cámara de Cuentas por parte de las entidades locales no afecta a la totalidad del sector público local, ya que ciertas entidades reflejan su resultado fuera de dicha cuenta.

Dicho ámbito abarca, en su párrafo primero, a las entidades locales de la Comunidad de Madrid beneficiarias de subvenciones concedidas por la comunidad autónoma, así como a sus “*organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas con obligación de presentación de cuentas de forma conjunta con la entidad local*”.

De este modo, la orden se aplica al sector público local que tenga la obligación de rendición de la cuenta general de conformidad con lo dispuesto en el TRLRHL y es acorde con su artículo 209.1. Distinta es la obligación de rendición de cuentas del resto del sector público local, que si bien deben rendir cuentas a la Cámara de Cuentas, dicho resultado no se integra en la cuenta general, como ya se ha mencionado.

El párrafo segundo del presente artículo 3, considera entidades locales a los efectos de la orden, *“las señaladas en la ley de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre régimen local en el marco de la legislación básica estatal”*.

La remisión debe entenderse a la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, así como a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

La Ley 2/2003 considera como entidades locales de la Comunidad: el municipio, las mancomunidades de municipios y las entidades locales menores, además de la posibilidad de crear por Ley: a) comarcas b) áreas y entidades metropolitanas y c) otras agrupaciones de municipios.

La remisión genérica a la normativa sobre régimen local en el texto del precepto, se justifica al recoger la observación que realizó al proyecto la Dirección General de Cooperación con la Administración Local, ya que se encuentra actualmente en tramitación parlamentaria la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con importantes consecuencias en la organización y estructura municipal española (entre ellas la posible desaparición de la personalidad jurídica de las entidades locales menores).

#### 5.- Artículo 4.- Forma y momento de acreditación.

##### 5.1.- Apartados 1 y 2 del artículo 4.

El precepto establece que el medio de acreditar el cumplimiento de la obligación de haber presentado las cuentas a la Cámara de Cuentas se llevará a cabo mediante certificación expedida por la propia Cámara, la cual se deberá incorporar a la documentación que se presente para el reconocimiento de la obligación y pago.

La normativa para la contabilización y rendición de las cuentas se integra básicamente por las Instrucciones de Contabilidad, Modelos Básico, Normal y Simplificado, aprobadas mediante las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda 4040, 4041 y 4042/2004, de 23 de noviembre que establecen la obligación y documentación contable de rendición y por las Resoluciones de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, que determinan los formatos y procedimientos de rendición en la PRTCEL, y la normativa que entró en vigor en el ejercicio 2010 con la aplicación para dicho ejercicio y siguientes de la nueva estructura de los presupuestos de las entidades locales y que está recogida en la Orden EHA/3565/2008 (sin perjuicio de la que entrará en vigor en el ejercicio 2015, Orden HAP/178/2013, de 20 de septiembre).

La Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid por acuerdo de 23 de abril de 2007 (BOCM de 27 de abril), y su posterior modificación por acuerdos de 21 de julio de 2009 (BOCM de 31 de julio) y de 18 de noviembre de 2010 (BOCM de 7 de diciembre), adoptó las recomendaciones de la IGAE, integrándolas junto a una información adicional y estableció los medios que la Cámara reconoce como válidos para una rendición electrónica efectiva. Tras la modificación de 21 de julio de 2009, el único medio que se considera válido es la aplicación informática vía web.

#### 5.2.- Apartado 3 del artículo 4.

Aunque la obligación de rendición de cuentas, deriva directamente de la Ley, por razones de seguridad jurídica, el apartado 3 de este artículo 4 de la orden establece que:

*“las bases reguladoras y/o convocatorias de subvenciones, afectadas por el ámbito de aplicación de este Orden, harán constar la obligación*

*de incorporar junto con la documentación que se presente para el reconocimiento de la obligación y pago, el certificado de haber cumplido con la obligación de rendición de cuentas ante la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid”.*

La expresión que utiliza el precepto de “*bases reguladoras y/o convocatorias*” es correcta, pues abarca todos los procedimientos de concesión de subvenciones; así en los supuestos en los que no existen bases reguladoras o convocatorias como tales (por tratarse de subvención directa, asignación nominativa en los presupuestos, otorgamiento de subvención por normas con rango legal, y aquellas que se otorguen por un excepcional interés público, social económico o humanitario – artículo 4.5 de la LS -), “*la documentación especificada en cada uno de los casos tendrá carácter de base reguladora*”, conforme establece el artículo 6 de la LS.

#### 5.3.- Apartado 4 del artículo 4.

La falta de inclusión de la certificación se considera un requisito subsanable, que puede incorporarse al expediente en cualquier momento anterior a que la Administración dicte el acto administrativo de pérdida del derecho al cobro.

A este respecto resulta necesario realizar tres consideraciones.

En primer lugar se omite la obligación que pesa sobre la Administración actuante de requerir a la entidad local para que subsane la falta de presentación de dicho documento, con la advertencia de la consecuencia desfavorable de pérdida del derecho al cobro que supone la no atención del requerimiento. Dicha obligación es consustancial a la oportunidad de subsanación acordada por el legislador como se desprende de la regulación general contenida en los artículos 71. 1 y 76.2 de la LRJ-PAC, y en el caso presente su omisión podría privar de efectos prácticos a la oportunidad de subsanación regulada, al darse la posibilidad de que la entidad local

afectada fuese ajena a la falta de acreditación. Por dicho motivo se ha de plasmar en el texto comentado la obligación de la Administración de requerir la subsanación de la omisión observada, requerimiento que incluirá la indicación de la pérdida del derecho al cobro en caso de desatención.

En segundo lugar, se establece un plazo para la subsanación de la falta de presentación de la certificación, con un incierto *dies ad quem*: aquel en el que la Administración concedente dicte el acto de pérdida del derecho al cobro. Ello resulta contrario a toda lógica jurídica pues la certeza sobre los plazos en los que se han de reputar válidas las actuaciones de los afectados, constituye una exigencia primaria del principio de seguridad jurídica. Por ello se aconseja que se señale un plazo en días, que puede coincidir o no, con el general de diez días que para la subsanación de los actos de los interesados establece el artículo 76.2 de la LRJ-PAC (al mismo plazo de diez días se refiere el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RGS) en su artículo 71.2, que no tiene carácter básico), o en meses, si se estima a juicio de la Administración consultante, que existen razones que justifican un plazo de subsanación más amplio. Cobra particular importancia esta consideración por cuanto la falta de cumplimentación de dicho trámite, lleva anudado el desfavorable efecto de pérdida del derecho al cobro de la subvención.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En tercer lugar, el presente apartado 4 del artículo 4 de la orden establece que la certificación puede incorporarse al expediente en cualquier momento anterior a que la Administración dicte el acto administrativo de pérdida del derecho al cobro.

Por las mismas razones de seguridad jurídica, y en consideración a que la eficacia de los actos administrativos depende de la notificación de los

mismos, resulta necesario acomodar esta posibilidad de incorporar la certificación al expediente, a lo dispuesto en el artículo 76.3 de la LRJ-PAC que establece que: *“A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente; sin embargo, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo”*.

De este modo la certificación debe poder aportarse no solo *“en cualquier momento anterior a que la Administración dicte el acto administrativo de pérdida del derecho al cobro”* como expresa el proyecto de orden, o dentro del plazo concedido en días o meses si se acepta la consideración anteriormente realizada, sino también antes o dentro del día en que se notifique la resolución de pérdida del derecho al cobro.

Esta consideración tiene carácter esencial.

6.- Artículo 5.- Procedimiento en caso de incumplimiento de la acreditación.

6.1.- Apartado 1 del artículo 5.

El apartado 1 del precepto establece que: *“Procederá la pérdida del derecho al cobro de la subvención, siempre que en el plazo previsto para ello, no se aporte certificación acreditativa del cumplimiento de rendición de cuentas ante la Cámara de Cuentas, en los términos previstos en el artículo anterior”*.

La redacción adolece de una gran imprecisión, ya que con la fórmula *“en el plazo previsto para ello”*, no se aclara si se está refiriendo al plazo otorgado de subsanación para acreditar el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas, regulado en el artículo anterior, o al de seis meses que

se establece en el artículo 25 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones para dictar resolución en el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva o al que pueda de disponerse en las bases reguladoras y/o convocatorias de subvenciones para presentar la documentación justificativa para el reconocimiento de la obligación y pago.

La referencia al artículo anterior parece fundamentar la tesis de que se está refiriendo al plazo de subsanación de la obligación de acreditar la obligación de rendición de cuentas, pero induce a confusión la alusión al artículo 49 de la LRJ-PAC, que establece que la ampliación de plazos no podrá exceder de la mitad de los mismos. Ese límite temporal no podrá operar respecto de los plazos que, como el señalado en el apartado 4 del artículo 4, no tienen una duración cierta.

Se hace de todo punto necesario precisar a qué plazo concreto se refiere la norma, dada la desfavorable consecuencia de pérdida del derecho al cobro de la subvención prevista para la inobservancia del mismo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

6.2.- Apartados 2 y 3 del artículo 5.

En el apartado 2 del artículo comentado se recoge la posibilidad de ampliación de plazos, fundamentándose en la memoria del análisis del impacto normativo, en que la finalidad de la norma es que las entidades locales cumplan con su obligación de rendición de cuentas.

Resulta no obstante confusa la redacción utilizada pues al prever: “*el órgano competente podrá conceder la ampliación del plazo para el cumplimiento de esta obligación...*”. La referencia genérica a la obligación, que será también objeto de análisis en las cuestiones de técnica normativa, plantea la duda, que deberá ser resuelta, de aclarar si se está aludiendo a la

obligación de acreditar la obligación de rendición de cuentas, o a la obligación misma de haber cumplido con la rendición de cuentas.

En cuanto a los límites impuestos a la posibilidad de ampliación de plazos, regulados en el apartado 3, resulta clara la imposibilidad de ampliar el plazo, por motivos presupuestarios, pero la determinación del límite basado en los perjuicios a terceros requeriría una mayor concreción. Así, se debería especificar, en la medida de lo posible, si a estos efectos se considera perjuicio a terceros, la paralización, que derivada de una ampliación de plazos, se produce en el proceso de concesión de subvenciones respecto de otras entidades, cuando se trate de concurrencia competitiva (artículo 4.2 LS), o aquellas en las que se haya establecido el prorrateo entre los beneficiarios del importe global máximo destinado a la subvención (artículo 4.4 LS). Siempre es deseable una regulación de supuestos concretos de excepción a la facultad de ampliación, pues con ello se pone coto a la arbitrariedad y se evitan problemas de interpretación en la aplicación de la norma, ganando en seguridad jurídica, máxime si estos límites operan en procedimientos frecuentes de otorgamiento de subvenciones.

#### 6.-3.- Apartado 4 del artículo 5.

El texto establece: *“La tramitación del procedimiento de pérdida del derecho al cobro se regirá por las disposiciones generales aplicables al mismo.”*

La remisión de este apartado a las disposiciones generales aplicables al procedimiento de pérdida de derecho al cobro, adolece de la misma falta de precisión que se viene observando a lo largo de todo el texto sometido a consulta. No obstante, parece ir referida al artículo 89 del RGS que regula la *“Pérdida del derecho al cobro de la subvención”*.

Este precepto establece que *“el procedimiento para declarar la procedencia de la pérdida del derecho de cobro de la subvención será el establecido en el artículo 42 de la Ley General de Subvenciones”*, artículo de la mencionada Ley que regula el procedimiento de reintegro, que no se produce en el caso objeto de regulación pues la falta de acreditación de la obligación de rendición de cuentas, suspende el pago.

Dicho procedimiento se regula por las normas generales de la LRJ-PAC, con la realización de un trámite de audiencia obligatorio, y un plazo de doce meses para dictar la resolución y evitar la caducidad del procedimiento.

Ninguno de los dos preceptos tiene carácter básico.

A este respecto cabe señalar, de acuerdo con nuestras consideraciones anteriores, que la previsión que introduce este apartado 4 resulta innecesaria, pues el procedimiento de pérdida de derecho al cobro se encuentra suficientemente regulado en la orden. Así, el órgano competente, tras verificar la falta de aportación de la acreditación de la rendición de cuentas concede un plazo de subsanación, que contendrá expresa mención a la posibilidad de pérdida del derecho al cobro de la subvención, y en caso de falta de subsanación dictará el acto de pérdida de dicho derecho. Las referencias a las disposiciones generales, abren la posibilidad de alargar injustificadamente el procedimiento, (con nuevo trámite de audiencia) y dictado de una nueva resolución, por lo que se aconseja suprimir dicho apartado.

7.- Artículo 6. Supuestos de excepción.

El artículo establece la posibilidad de exención del requisito de la acreditación del cumplimiento de la obligación, que deberá incluirse en las bases reguladoras y requerirá la autorización previa del Consejo de Gobierno.

Se exige que la consejería u organismo proponente de la subvención justifique las razones excepcionales que aconsejen la exención del requisito que deberá estar fundada en *“circunstancias objetivas de índole social, económica, humanitaria o de interés público derivadas de la naturaleza de la subvención”*.

De este modo, las bases reguladoras podrán incluir la posibilidad de exención del requisito de la acreditación de haber presentado las cuentas, y será el Consejo de Gobierno el que pueda apreciar alguna razón objetiva para aplicar la excepción (ya que podría darse el caso de un especial interés social en la subvención, o la imposibilidad de haber presentado las cuentas por causas no imputables al propio Ayuntamiento – bloqueo en su aprobación –, o supuestos similares), lo que otorga una mayor seguridad jurídica.

8.- Tras la disposición derogatoria general, el proyecto recoge una disposición transitoria y una disposición final sobre la entrada en vigor.

En la disposición transitoria se establece que *“se exigirá la acreditación de la obligación de la rendición de cuentas prevista en esta Orden, para las correspondientes a los ejercicios 2012 y siguientes.”*

Ello resulta acorde con la disposición transitoria primera de la Ley 8/2012 que introdujo la obligación del requisito que nos ocupa, y establece que la obligación de la rendición de cuentas deberá acreditarse a partir de los ejercicios 2012 y siguientes.

No obstante, por los obligados principios de igualdad y de seguridad jurídica, se prevé que la orden entrará en vigor el 1 de enero de 2014, pues por una parte resulta conveniente que coincida con el inicio de un ejercicio presupuestario, y el del ciclo de establecimiento de subvenciones.

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

El texto sometido a consulta suscita a este Consejo la formulación de una observación de técnica normativa que por afectar gravemente a la inteligibilidad del proyecto de orden, revela la singular importancia del reparo que se expone.

Se observa que no se mantiene una unidad terminológica a lo largo del texto, lo que provoca una enorme confusión, habida cuenta de que concurren en la materia objeto de regulación diferentes obligaciones a las que se vinculan efectos diversos, que exige una precisión terminológica que lleve a un entendimiento claro de la voluntad del legislador reglamentario.

De este modo, distinguiéndose tres tipos de obligaciones, a saber, la obligación de rendición de cuentas, la obligación de acreditar la obligación de rendición de cuentas y la obligación y propuesta de pago, habrán de ser nombradas en cada ocasión que sea preciso, de la misma forma y evitando síntesis en el uso de los términos (así la referencia a la obligación sin añadir más), que, en este caso, y como excepción al principio de que todo lo que contribuye a la brevedad contribuye también a la claridad, y por las circunstancias concurrentes reseñadas, implica una concisión que dificulta la comprensión de la norma.

A modo de ejemplo cabe citar el comienzo del artículo 4 en su apartado 1: *“La acreditación de la obligación se llevará a cabo...”* o el apartado 4: *“La acreditación del cumplimiento de la obligación se considera...”* Es preciso especificar que se trata de la obligación de rendición de cuentas. Del mismo en el apartado 2 del artículo 5, ya comentado, también se incurre en esta falta al disponer: *“el órgano competente podrá conceder la ampliación del plazo para el cumplimiento de esta obligación...”*.

En cuanto a la falta de unidad terminológica, el apartado 2 del artículo 4, alude a *“la obligación de presentación de las cuentas”*, que difiere de la denominación anteriormente utilizada en el artículo 1 como *“obligación de*

*rendición de cuentas*”, que se repite en el apartado 3 de este mismo artículo 4. Idéntica observación merece la alusión a “*el reconocimiento de la obligación y pago*”, que anteriormente en el apartado 2, había sido nominada como obligación y propuesta de pago, por lo que se aconseja mantener la misma terminología.

Esta consideración aun siendo de técnica normativa, reviste carácter esencial, pues por afectar a la seguridad jurídica, se interpreta como una infracción del ordenamiento jurídico, de modo que la Administración consultante, en caso de no atender la misma, no podrá aprobar la orden con la consideración de estar de acuerdo con el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

También se observan una serie de deficiencias de menor calado que se apartan de las directrices de técnica normativa señaladas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, cuyos criterios orientativos han de considerarse de general aplicación.

Así, sería más adecuado dividir la parte expositiva en apartados conforme establece la Directriz 15<sup>a</sup>.

Las referencias en el texto de la norma, a la orden que se aprueba debe comenzar con minúscula (Apéndice V.a).2).

Las menciones de “*entidades locales*” y “*organismos autónomos*”, en el texto de la norma, deben comenzar con minúsculas, según norma de la RAE.

Por último, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid -a tenor del cual “*Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, expresarán si se adoptan conforme a su dictamen o se apartan de él; en el*

*primer caso se usará la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”, en el segundo la de “oído el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”, en la parte expositiva de la norma proyectada, en concreto en la fórmula promulgatoria, deberá incluirse la fórmula que se corresponda con el seguimiento que del presente dictamen se haga.*

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Que una vez aceptadas las consideraciones de carácter esencial efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter a aprobación el proyecto de orden *“por la que se regula la acreditación del cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas anuales de las entidades locales de la Comunidad de Madrid beneficiarias de subvenciones.”*, bajo la fórmula *“de acuerdo con el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”*.

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

Madrid, 26 de diciembre de 2013