

A.G.- 52/2025

INFC.: 2025/1731

S.G.C.- 110/2025

S.J.- 232/2025

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el ***ANTEPROYECTO DE LEY DE HACIENDA DE LA COMUNIDAD DE MADRID***.

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- A la citada petición de informe, recibida el 1 de agosto de 2025, se acompaña la siguiente documentación:

- El señalado anteproyecto de ley (junto a dos versiones anteriores, de 25 de mayo y 27 de junio de 2025).
- Memoria extendida del análisis de impacto normativo del anteproyecto, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Presupuestos el 30 de julio de 2025 (también se adjuntan versiones anteriores de 23 de mayo y 27 de junio de 2025).



- Resolución de 13 de enero de 2025, del Ilmo. Sr. Director General de Presupuestos, por la que se somete el anteproyecto de ley al trámite de consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante un plazo de quince días hábiles (del 27 de enero al 14 de febrero de 2025).
- Memoria justificativa del trámite de consulta pública, suscrita el 13 de enero de 2025 por el Ilmo. Sr. Director General de Presupuestos y el siguiente día 14 posterior por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Hacienda.
- Certificado de 22 de enero de 2025, de la Secretaría del Consejo de Gobierno, referido a la autorización otorgada a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo para la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al anteproyecto de Ley de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.
- Alegaciones presentadas durante el trámite de consulta pública por “Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.” (29 de enero de 2025) y el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (14 de febrero de 2025).
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 27 de mayo de 2025.
- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 27 de mayo de 2025.
- Observaciones remitidas entre los días 2 y 18 de junio de 2025 por las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura, Turismo y Deporte; de Medio Ambiente, Agricultura e Interior; de Digitalización; de Educación, Ciencia y Universidades (Viceconsejería de Universidades, Investigación y Ciencia, y Dirección General de Recursos Humanos); de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (Dirección General de Servicios Sociales e Integración); de



Vivienda, Transportes e Infraestructuras (Agencia de Vivienda Social, Consorcio Regional de Transportes de Madrid y “Metro de Madrid, S.A.”); de Sanidad (Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid); y de Presidencia, Justicia y Administración Local (Direcciones Generales de Reequilibrio Territorial y de Inversiones y Desarrollo Local), al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

- Informe 25/2025 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 5 de junio de 2025.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), al amparo de la disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025 (en adelante, Ley 9/2024).
- Resolución de 27 de junio de 2025, del Ilmo. Sr. Director General de Presupuestos, por la que se somete el anteproyecto de ley al trámite de audiencia e información pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante un plazo de quince días hábiles (del 30 de junio al 18 julio de 2025).
- Sendos oficios de remisión del anteproyecto de ley a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid para la presentación de alegaciones hasta la finalización del trámite de audiencia e información pública, de 10 y 11 de julio de 2025.
- Consideraciones formuladas por el Presidente de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid en relación con el anteproyecto, fechadas el 22 de julio de 2025.



- Alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia e información pública por la “Asociación Madrileña de Empresarios de Servicios Deportivos” y por “Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.” (11 de julio de 2025).
- Solicitud de ampliación del plazo para la presentación de alegaciones durante el trámite de audiencia e información pública, presentada por D. Juan Antonio Gimeno Ullastres el 18 de julio de 2025.
- Resolución de 23 de julio de 2025, del Ilmo. Sr. Director General de Presupuestos, por la que se deniega la reseñada solicitud de ampliación del plazo para la presentación de alegaciones durante el trámite de audiencia e información pública.
- Por último, se adjunta el preceptivo informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 30 de julio de 2025.

SEGUNDO.- Con fecha 28 de agosto de 2025 se nos remite nuevo informe de legalidad, firmado en la misma fecha por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El anteproyecto de ley sometido a informe tiene por objeto *“la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público de la Comunidad de Madrid”* (art. 1), con la consiguiente derogación de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (Ley 9/1990, en adelante), entre otras disposiciones.



La Memoria del análisis de impacto normativo de 30 de julio de 2025 (MAIN, en lo sucesivo) expone la finalidad del anteproyecto en los siguientes términos (pág. 8 a 10):

“El principal objetivo de la norma es adaptar el funcionamiento del sector público autonómico a los cambios legislativos, competenciales, de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas que se han producido, en esta materia, desde la entrada en vigor de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

(...)

Desde su aprobación, hace más de 30 años, la ley ha sufrido numerosas modificaciones para adaptarla a los cambios más significativos que se han ido produciendo en esta materia a lo largo de los años. Entre los cambios más relevantes puede citarse la propia dimensión organizativa y estructural de la Comunidad de Madrid que se ha transformado, con la efectiva asunción de la totalidad de sus competencias, de una organización incipiente en otra completamente consolidada y responsable de la gestión de servicios públicos esenciales para los ciudadanos, lo que determina una mayor amplitud de su sector público y del volumen de los recursos a gestionar.

Además, entre otras circunstancias que han marcado la modificación de la actividad económico-financiera de las Administraciones Públicas, destaca la construcción de la Unión Europea y, en el ámbito de la misma, la constitución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. (...)

Por todo ello, se considera conveniente impulsar la aprobación de una nueva ley que derogue y sustituya a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, y que regule esta materia de conformidad al marco normativo comunitario, estatal y autonómico en el que se desarrolla actualmente el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público de la Comunidad de Madrid”.

Se ha preferido elaborar el anteproyecto antes que, como señala la MAIN, *“seguir modificando parcialmente la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, y continuar regulando determinadas cuestiones de manera recurrente en la ley de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para cada ejercicio”* (pág. 11).

El anteproyecto se compone de 193 artículos distribuidos en siete títulos (el primero de ellos preliminar), precedidos de una exposición de motivos y seguidos de una parte final



compuesta por diez disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y ocho finales.

Entre las principales novedades incorporadas al anteproyecto cabe destacar las siguientes:

- La configuración del sector público autonómico en términos asimilables a la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), lo que permitirá dejar de adaptar el ordenamiento autonómico de forma recurrente en las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid. Además, el anteproyecto contiene una modificación importante de la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1984, en lo sucesivo) recogida en la disposición final primera del anteproyecto.
- Al abordar el régimen de la Hacienda autonómica (título I) se distingue más nítidamente que en la regulación actual en función de la naturaleza pública o privada de los recursos.
- El régimen presupuestario (título II) se adapta a la legislación comunitaria y estatal, incorporando la programación plurianual a medio plazo y la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además, para evitar confusiones, se excluyen expresamente los presupuestos de las universidades públicas y sus entes dependientes de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid conforme a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (en adelante, L.O. 2/2023).
- Se aborda detalladamente el régimen aplicable a las modificaciones presupuestarias, así como la superación de los límites de porcentajes de gasto o anualidades para los gastos plurianuales, cuya autorización, como norma general, se desplaza del Consejo de Gobierno al titular de la consejería competente en materia de hacienda.



- Ampliación del ámbito subjetivo de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, para incluir la totalidad de entidades pertenecientes al sector público autonómico consideradas a tal efecto, en cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, L.O. 2/2012).
- Se distingue entre la Tesorería General de la Comunidad de Madrid, en tanto que conjunto de recursos financieros del sector público autonómico con excepción de las universidades públicas, y la Tesorería Central, como unidad administrativa competente en esta materia; también se regulan las tesorerías propias del resto de entes de entidades del sector público institucional.

Finalmente, cabe reseñar la modificación de otras leyes en la parte final del anteproyecto: junto a la ya comentada Ley 1/1984, se modifican la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid; la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, y la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid -en lo sucesivo, leyes 17/1984, 2/1995 y 11/1999, respectivamente (disp. finales segunda a cuarta del anteproyecto).

SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL

El anteproyecto de ley se proyecta en el ámbito financiero. Conviene recordar, a este respecto, que el reconocimiento de la autonomía financiera de las comunidades autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, se consagra en el artículo 156.1 de la Constitución (CE, en lo sucesivo).

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EAM) acoge en el artículo 51 la previsión constitucional de autonomía financiera consagrada en el artículo 156 de la CE, mientras que, en el artículo 59.c) exige regular mediante Ley de la



Asamblea de Madrid el régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los principios de la legislación del Estado.

También interesa traer a colación la competencia autoorganizativa de la Comunidad de Madrid, reconocida en el artículo 26.1.1 del EAM, así como su competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de los artículos 38, 131 y en las materias 11ª y 13ª del apartado 1 del artículo 149 de la CE, para regular el sector público económico de Madrid (art. 26.3.1.6 del EAM).

Tales previsiones permitieron la aprobación de la Ley 9/1990, modificada en numerosas ocasiones, la última por la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024.

TERCERA. RANGO NORMATIVO Y TRAMITACIÓN

El rango legal del anteproyecto resulta imperativo, en primer lugar, en virtud del antecitado artículo 59.c) del EAM y, adicionalmente, porque pretende derogar la vigente Ley 9/1990 (disp. derogatoria única), por lo que el rango legal del texto proyectado resulta obligado *ex* artículo 2.2 del Código Civil (*“las leyes solo se derogan por otras posteriores”*).

Junto a tales motivos, habría de añadirse la proyectada modificación de las leyes 1/1984, 17/1984, 2/1995 y 11/1999, lo que abunda en la necesidad del rango legal del anteproyecto.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la adecuada formación del expediente de elaboración de un anteproyecto normativo tiene como finalidad proporcionar a los miembros del órgano legislativo los elementos de juicio necesarios para su decisión (STC 108/1986, de 29 de julio).



En el análisis de la tramitación de este anteproyecto servirá como parámetro el antes mencionado Decreto 52/2021, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

El artículo 15.2 del EAM atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea.

La iniciativa para la elaboración y tramitación del anteproyecto incumbe a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud del 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.

En particular, la Dirección General de Presupuestos ha asumido su elaboración, si bien aclara la MAIN (pág. 32) que ha contado *“con la indispensable colaboración de las Direcciones Generales cuyas competencias se ven afectadas por aquél: la Intervención General, la Dirección General de Tributos, la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, la Dirección General de Recursos Humanos y la Secretaría General Técnica de Economía, Hacienda y Empleo”*.

Ciertamente, se trata de una ley que aborda la regulación de una variedad de materias (*“régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público de la Comunidad de Madrid”* según su art. 1) en las que proyectan su competencias diversos centros directivos, entre los que destaca la Dirección General de Presupuestos como centro rector en materia presupuestaria, y de coordinación y análisis del sector público (art. 5 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo -Decreto 230/2023, en lo sucesivo-).

En todo caso, la revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.



En cumplimiento del artículo 5 del Decreto 52/2021, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto, en virtud de la oportuna Resolución de 13 de enero de 2025, del Director General de Presupuestos, autorizada por el Consejo de Gobierno el posterior día 22, se sustanció la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019). En efecto, se sustanció este trámite a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid entre el 27 de enero y el 14 de febrero de 2025 (15 días hábiles), para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma, presentando alegaciones la “Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.” y el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid.

La MAIN -elaborada por la Dirección General de Presupuestos en su versión extendida, al tratarse de un anteproyecto de ley-, expone su justificación y oportunidad, analiza los diversos impactos de la ley proyectada y describe su contenido y tramitación en términos acordes con el artículo 7 del Decreto 52/2021.

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado diversas versiones de la MAIN, tal y como consta en los antecedentes del presente informe. Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”* (Dictamen 8/2021, de 12 de enero). En los más recientes dictámenes 492/2023, de 21 de septiembre; y 16/2024, de 18 de enero y 734/2024, de 21 de noviembre, entre otros, se incide en esta idea precisando que la MAIN *“debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*.



Cabe reseñar que la modificación de la Ley 9/1990 figura en el Plan Normativo para la XIII Legislatura (años 2023-2027), aprobado mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, y así se refleja en la MAIN (pág. 98).

En cuanto a la obligación de efectuar la evaluación *ex post*, la MAIN la descarta atendiendo *“tanto a la naturaleza del anteproyecto (...), marcadamente interna, especializada y técnica, como su objeto (...)”, que “determinan que sus disposiciones sean más bien un instrumento al servicio de una gestión eficiente de las políticas públicas que afectan directamente a los ciudadanos (...) y que garanticen un adecuado control en la utilización de los recursos y en el reflejo contable de las actividades con repercusión económica (...) sin perjuicio de que cualquier disfunción práctica que pueda detectarse de su aplicación sea susceptible de modificación”* (pág. 98).

Dada la relevancia de la Ley de Hacienda en el ordenamiento autonómico, sería deseable incorporar una motivación más acabada sobre este extremo en la precitada MAIN.

A propósito de esta cuestión, es menester recordar que contemplar la forma de hacer dicha evaluación resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, incorporado al artículo 3.1.g) de la LRJSP, y que, a su vez, puede considerarse integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

En dicho sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid advierte que *“el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión [...], y no puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro»* (entre otros, en su Dictamen 677/22, de 25 de octubre).

Asimismo, en su más reciente Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, la meritada Comisión ha advertido cuanto sigue:



“En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula 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 deber ser objeto de esa evaluación ex post. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen (...) En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro” (el resaltado es propio).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Entre los informes preceptivos incorporados a este expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia y Administración Local, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.



- Informe de impacto sobre la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil; artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y disposición final 10ª de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- El análisis de impacto presupuestario contenido en la MAIN (pág. 96), cumple la función de la memoria económica a que se refiere el apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 9/2024 y, por tanto, no resulta necesario solicitar el informe de la Dirección General de Presupuestos a que se refiere el artículo 9.1.k) del Decreto 230/2023, por tratarse de una propuesta normativa elaborada por la misma dirección general.
- A lo reseñado en el punto anterior debe añadirse la inclusión en el expediente del informe favorable de la Dirección General de Recursos Humanos, solicitado al amparo de la disposición adicional primera de la Ley 9/2024.

Además, el anteproyecto y la MAIN se comunicaron a las secretarías generales técnicas de cada consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021), formulando todas ellas las oportunas observaciones en este trámite.

Mediante Resolución de 27 de junio de 2025, de la Dirección General de Presupuestos, se sometió el anteproyecto al trámite de audiencia e información pública por un plazo de quince días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, prolongándose este trámite del 30 de junio al 18 julio de 2025.



Durante el trámite de audiencia e información pública presentaron alegaciones la “Asociación Madrileña de Empresarios de Servicios Deportivos” y la “Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.”. Por otra parte, constan en el expediente las observaciones formuladas por el Presidente de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid en relación con el anteproyecto, fechadas el 22 de julio de 2025.

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo- (arts. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 28 de agosto de 2025.

Se aprecia una errata en este informe de legalidad (pág. 7), al recoger la fecha en que el Director General de Presupuestos dictó la resolución de apertura del trámite de audiencia e información pública, debiendo sustituirse el 27 de *mayo* de 2025 por el mismo día del mes de junio.

En virtud de todo lo expuesto, nada puede objetarse a la tramitación de este anteproyecto de ley.

CUARTA.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

A continuación, procede analizar el articulado del anteproyecto de ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como ha venido señalando la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (por todos, en sus dictámenes 18/2023, de 12 de enero y 640/2023, de 29 de noviembre), y ello, *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”* (Dictamen 488/2021, de 5 de octubre).



Prima facie, nos detendremos en el título que, de acuerdo con la directriz 6ª, debe iniciarse con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica debidamente como anteproyecto de ley.

Por otro lado, y según la directriz 7ª, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el título del anteproyecto se acomodaría a lo preceptuado en esta directriz, adoptando casi la misma denominación de la Ley 9/1990, a la que pretende sustituir, de la que solo se diferencia en la supresión del término “*reguladora*” de la hacienda de la Comunidad de Madrid.

El anteproyecto de ley examinado consta de una parte expositiva, denominada “exposición de motivos” y dividida en tres apartados, seguida de 193 artículos distribuidos en siete títulos (el primero de ellos preliminar), y una parte final compuesta por diez disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y ocho finales.

En particular, el articulado del anteproyecto presenta la siguiente distribución:

- Título preliminar. *Disposiciones generales* (arts. 1 a 25).
- Título I. *Del régimen de la Hacienda Pública* (arts. 26 a 49).
- Título II. *Del régimen presupuestario* (arts. 50 a 109).
- Título III. *De la Intervención General de la Comunidad de Madrid, el control interno y la contabilidad pública* (arts. 110 a 162).
- Título IV. *De las operaciones financieras y los avales* (arts. 163 a 179).
- Título V. *De la Tesorería* (arts. 180 a 187).
- Título VI. *De las responsabilidades* (arts. 188 a 193).



La mayoría de los títulos del anteproyecto se dividen en capítulos y estos, ocasionalmente, en secciones, lo que se examinará más adelante, al hilo del análisis del contenido de tales disposiciones.

Es reseñable la inserción de un índice antes de la parte expositiva, lo que se valora muy positivamente a la luz de la complejidad y amplitud de la disposición proyectada (directriz 10ª), sin perjuicio de las siguientes observaciones:

- La composición de los títulos, capítulos y secciones en que se divide el anteproyecto se recoge en el índice de forma idéntica a la que aparece en la parte dispositiva, es decir, separando en dos líneas centradas la respectiva numeración, con romanos u ordinales arábigos, de cada título o capítulo y su nombre o título, reiterándose de este modo indebidamente el número de página en que figuran cada uno de ellos.

Tratándose de un índice, parece más conveniente insertar en una sola línea la numeración y el nombre de cada título, capítulo y, en su caso, sección, sin negrita e introduciendo, si se quiere, un sangrado al cambiar de división. Sirva como ejemplo a estos efectos, el índice del Código Civil o de la CE publicado en la página web del BOE.

- Por otra parte, tanto en el índice como en el articulado, entendemos que la ubicación sistemática del artículo 110 del anteproyecto resultaría más correcta dentro del capítulo I del título III, pues dicho capítulo contempla las “*disposiciones generales*” del título en cuestión, sirviéndole dicho precepto de introducción.

La **exposición de motivos** comienza con la invocación de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta la nueva ley (arts. 156 de la CE y arts. 51 y 59 del EAM), mencionando el antecedente que representa la Ley 9/1990 y exponiendo su finalidad y las razones que animan al legislador a actualizar la regulación de la Hacienda de la Comunidad de Madrid. El apartado II detalla el contenido de la nueva ley,



deteniéndose en los aspectos y novedades más relevantes de cada uno de los títulos, mientras que el apartado III expone el cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en lo sucesivo) y el artículo 2 del Decreto 52/2021.

En líneas generales, esta parte del anteproyecto se acomoda a la directriz 12ª, dado que resume el contenido de la ley, indica su objeto, finalidad y antecedentes, señala las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y justifica su adecuación a los principios de buena regulación, como exigen los artículos 129.1 de la Ley 39/2015 y 2.1 del Decreto 52/2021. Ahora bien, pueden formularse algunas observaciones:

- En el párrafo primero del apartado I, la cita del EAM puede prescindir de la referencia a la ley orgánica de aprobación (directriz 72ª). Y la cita del artículo 59 del EAM puede completarse indicando que es, concretamente, su letra c) la disposición que exige la regulación mediante ley de la Asamblea de Madrid del régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los principios de la legislación del Estado.

Esta última precisión es aplicable también al segundo párrafo del apartado III de la exposición de motivos.

- Ha de revisarse la redacción del último párrafo del apartado I, en el que parece faltar alguna conclusión de los motivos expuestos para impulsar la aprobación de una nueva ley que derogue y sustituya la Ley 9/1990. Además, parte de su contenido reitera el contenido del párrafo precedente, cuando alude a *“los acuerdos de no disponibilidad o la inclusión en el ámbito subjetivo del régimen presupuestario a distintos sujetos que”* (sic).
- El apartado II contiene una descripción del contenido de la nueva ley. No conviene reproducir aquí el contenido de los artículos, como ocurre con la transcripción del artículo 2.2 al describir la composición del sector público institucional de la



Comunidad de Madrid, bastando con exponer el sentido de las modificaciones introducidas en la configuración de esta parte del sector público autonómico para adaptarse a la normativa básica estatal.

- En el párrafo sexto del apartado II se sugiere invertir el orden de la cita a la legislación estatal y de la Unión Europea, pasando a aludir a la normativa de la Unión Europea y estatal, teniendo en cuenta que el contenido posterior (“*de entre la que destaca...*”) viene referido a esta última.
- En el párrafo decimotercero del apartado II, no se ha reproducido correctamente la denominación del título I del anteproyecto, que es “*Del régimen de la Hacienda Pública*”. Lo mismo puede indicarse en el párrafo decimoquinto respecto de la denominación del capítulo II de este título: “*Las obligaciones de la Hacienda Pública*”. En ambos casos ha de suprimirse el inciso final “*...de la Comunidad de Madrid*”.
- En el párrafo decimonoveno del apartado II puede suprimirse la referencia al título II cuando se describe el contenido de su capítulo IV -en consonancia con los párrafos que describen los restantes capítulos de este mismo título-, pues se trata de un párrafo englobado en el marco de ese título II (al que se dedican los pfs. 16 a 22 del apartado II de la exposición de motivos).
- En los párrafos 34 a 37 del apartado II, referidos al título IV del anteproyecto, debe revisarse la frase introductoria para evitar ciertos desajustes gramaticales derivados de la reproducción literal de los títulos (“*de las operaciones financieras*” o “*de los avales*”) a continuación de verbos transitivos como “*regulan*” o “*definen*” que no pueden ir seguidos de una preposición.
- En los párrafos 2, 38 y 40 del apartado II se aconseja insertar entre comas la denominación de los títulos V y VI: “*De la Tesorería*” y “*De las responsabilidades*”. Además, en cuanto al párrafo 40, nos remitimos a lo señalado a propósito del



artículo 189 del anteproyecto en cuanto al indebido empleo de la palabra “*infracciones*”.

- En el párrafo 41 del apartado II se describe el contenido de la disposición adicional primera, que no solo se refiere a la Asamblea de Madrid, sino también a la Cámara de Cuentas, omisión que habrá de subsanarse. Además, el verbo deberá figurar en plural (“*aplican*”), al venir referido a “*las especialidades*”.

Por otra parte, la denominación oficial es “*Asamblea de Madrid*” (capítulo I del Título I del EAM) y no, como señala este párrafo de la exposición de motivos, “*Asamblea de la Comunidad de Madrid*”.

- En el párrafo 60 del apartado II, relativo a entrada en vigor regulada en la disposición final octava se fija, a tal efecto, “*el día 1 de enero de 2026 o, en su defecto, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*”. Se sugiere sustituir “*en su defecto*” por otra expresión más adecuada a un plazo temporal; nos remitimos en este aspecto al análisis de la disposición final octava.
- Sobre el apartado III cabe apuntar la necesaria actualización de su penúltimo párrafo que, a propósito de la audiencia e información pública, señala que el anteproyecto “*será sometido*” a este trámite.
- Como observación general en relación con diversos párrafos de la exposición de motivos, se recomienda revisar su redacción para evitar el empleo redundante de diversos términos, acudiendo al uso de sinónimos, remisiones o pronombres, según el caso. Así sucede con las palabras destacar (dos ocasiones en el párrafo 6 del apartado I), regular (tres ocasiones en el p. 7 del ap. I), ley (dos en el p. 3 del ap. II), establecer (dos en el p. 19 del ap. II), regular (dos en el p. 20 y tres en el p. 21 del ap. II), fondos públicos (dos en el p. 29 del ap. II) o dispuesto y disposición (dos en el p. 60 del ap. II).

- Asimismo, deben revisarse las primeras y sucesivas citas a las normas, atendiendo al criterio de la directriz 80ª. Así, la primera referencia a la LRJSP se contiene en el párrafo 10 del apartado II de forma abreviada, cuando debería figurar completa, mientras que la Ley 10/2019 se cita completa en el penúltimo párrafo del apartado III cuando ya se había consignado previamente en el párrafo 41 del apartado II.
- Por congruencia, se recomienda emplear en el apartado II la misma fórmula en todos los párrafos que se refieren al contenido de los distintos títulos o capítulos. Así, mientras que en los títulos siempre se consigna su denominación, en el caso de los capítulos, existen ocasiones en las que se incluye esta entrecomillada (párrafos 15, 18, 24, 25, 28, 35, 36, 37 y 39) y otras en las que se omite (párrafos 14, 17, 19, 20, 21, 22 y 27), conviniendo optar por incluir o suprimir todos los títulos de los distintos capítulos. Continuando con esta unidad de fórmulas, en el párrafo 14 resultaría más adecuado aludir al capítulo I, en lugar de al primer capítulo
- En materia de signos de puntuación, debe revisarse el empleo de las comas que se hace en diversos párrafos. Así, en la segunda frase del p. 5 del ap. I debería incluirse una al introducir la subordinada, mientras que debería eliminarse la que figura a continuación de “*así como*”, que también se incluye indebidamente en el p. 20 del ap. II, mientras que, en ese mismo párrafo, existe una coma innecesaria antes de la conjunción “y”. Se omite la coma antes de la frase subordinada en el p. 8 del ap. II, pero sobran las que se incluyen en las primeras líneas de los ap. 43 y 49. En el p. 45, debería incluirse entre comas “*por la naturaleza de su actividad y su funcionamiento*”. En el p. 42 se recomienda sustituir el punto y coma que aparece en su primer inciso por una coma. Y la coma inicial de los p. 16 y 44 convendría sustituirla por un punto y seguido. En materia de espacios entre palabras, existe un doble espacio indebido en la segunda línea del p. 44 del ap. II.
- En cuanto al uso de mayúsculas, deben suprimirse en la designación a las comunidades autónomas de los p. 13 y 22 del ap. II (en este segundo párrafo,



también debe incluirse en plural *“les sean”*), en la palabra “capítulo” del p. 39, en la alusión a los consorcios y fundaciones del p. 53 y en la referencia a *“dicha Institución”* del p. 57. Por el contrario, incluirse en la referencia a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid que se realiza en su p. 30.

- Finalmente, la exposición de motivos ha de cerrarse con una fórmula promulgatoria acorde con la directriz 16ª.

La **parte dispositiva** del anteproyecto, como se ha indicado antes se compone de 193 artículos distribuidos en siete títulos, el primero de carácter preliminar.

El **Título preliminar**, *“Disposiciones generales”*, abarca los 25 primeros artículos del anteproyecto y plantea una importante actualización del sector público autonómico, asimilándolo a grandes rasgos con la regulación del sector público estatal configurado en la LRJSP. En paralelo, la **disposición final primera** opera la pertinente modificación de la Ley 1/1984, con el fin de mantener la necesaria congruencia del ordenamiento autonómico.

Dada la conexión material entre ambas partes del anteproyecto y con el fin de verificar su congruencia, se examinará a continuación la estructura de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid introducida por este anteproyecto, tanto en su articulado como en su disposición final primera, modificadora de la Ley 1/1984, como normas fundamentales en este ámbito. Sobre esta duplicidad regulatoria expone la MAIN que *“se ha optado por reproducir, en el título preliminar, dichas definiciones [de los distintos sujetos que conforman el sector público autonómico] tratando de clarificar el ámbito de aplicación de la norma. Este centro directivo considera que la reproducción de los artículos está justificada para hacer más comprensible dicho ámbito de aplicación, sobre todo en el contexto de novedad que supone esta nueva regulación del sector público respecto a la vigente en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre”* (pág. 20).

Inmediatamente después de enunciar su objeto (art. 1), el anteproyecto aborda la estructura del *“sector público autonómico”* (art. 2), en el que comienza distinguiendo la



Administración de la Comunidad de Madrid -esto es, lo que puede denominarse administración autonómica territorial o general, estructurada jerárquicamente en consejerías, que actúa con personalidad jurídica única en el ejercicio de sus funciones (arts. 37.1 y 39 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en adelante Ley 1/1983)- y el sector público institucional (ap. 1).

Los artículos 2.2 de la futura Ley de Hacienda y 2.1 de la Ley 1/1984 (introducido por la disp. final primera.uno) establecen una estructura del sector público institucional autonómico que se asimila a la contemplada en el título II de la LRJSP para el sector público institucional estatal, sin perjuicio de las peculiaridades de la Comunidad de Madrid.

Cabe recordar, en este sentido, que el artículo 149.1.18ª de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (...) que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”*, por lo que la delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en el esquema de *“bases más desarrollo”* que permite a las comunidades autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a la normativa básica estatal. Sin embargo, en lo que respecta a la conocida como administración institucional, la disposición final decimocuarta de la LRJSP excepciona de su carácter básico la mayor parte de su título II; en particular, carece de dicha naturaleza *“Lo dispuesto en el Capítulo II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, el Capítulo III de los organismos públicos estatales, el Capítulo IV de las Autoridades administrativas independientes, el Capítulo V de las sociedades mercantiles estatales, en el artículo 123.2 del Capítulo VI relativo a los Consorcios, los artículos 128, 130, 131, 132, 133, 135 y 136 del Capítulo VII de las fundaciones del sector público estatal y el Capítulo VIII de los fondos carentes de personalidad jurídica, todos ellos del Título II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional”*.

En consonancia con lo anterior, el artículo 81.3 de la LRJSP -integrado en el capítulo I de su título II y, por tanto, este sí, básico- dispone que *“Los organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración autonómica y local se regirán por las disposiciones básicas de*



esta ley que les resulten de aplicación, y en particular, por lo dispuesto en los Capítulos I y VI y en los artículos 129 y 134, así como por la normativa propia de la Administración a la que se adscriban”.

Lo anterior resulta congruente con el artículo 26.1.1 del EAM que, como se ha expuesto en la previa consideración jurídica, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*.

Al amparo del marco competencial expuesto, los citados artículos 2.2 de la futura Ley de Hacienda y 2.1 de la Ley 1/1984 enumeran los elementos integrantes del sector público institucional de la Comunidad de Madrid en los siguientes términos:

“a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad de Madrid, bien directamente o bien a través de otro organismo público, que se clasifican en:

1.º Organismos autónomos.

2.º Entes de Derecho público de régimen especial.

3.º Entes de Derecho público sometidos al Derecho privado.

b) Las sociedades mercantiles.

c) Los consorcios adscritos a la Administración de la Comunidad de Madrid.

d) Las fundaciones del sector público

e) Las universidades públicas”.

Desde el punto de vista gramatical, se ha omitido en ambos preceptos el punto final en la letra d), referido a las fundaciones del sector público. Y el término *“derecho”* debería figurar siempre en minúscula, siguiendo los criterios de la Real Academia Española a los que remite la directriz 102^a, indicando al respecto el Diccionario Panhispánico de Dudas que tal palabra debe escribirse en minúscula no solo cuando viene referida a un derecho individual o subjetivo, sino también cuando alude al ordenamiento jurídico en general o a la disciplina del conocimiento -de igual modo que sucede con arquitectura, ingeniería, etc.- Esta consideración es extensible al resto del articulado.



En lo que respecta a la nueva clasificación del sector público autonómico que se diseña en el anteproyecto sometido a informe, como se ha avanzado, se asimila claramente a la actualmente vigente para el sector público estatal. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, cuando se promulgó la Ley 1/1984, también se inspiró en el marco vigente en aquel tiempo para la Administración General del Estado, según pueden observarse de la mera lectura de los artículos 4 y 6 de la derogada Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, que preveía una estructura del sector público institucional análoga a la contemplada tanto en la Ley 1/1984 como en los artículos 4 y 5 de la Ley 9/1990. Así, esta se conformaba por organismos autónomos, clasificados en administrativos y mercantiles, así como sociedades estatales, divididas en sociedades mercantiles y entidades de derecho público.

Este mismo régimen se mantuvo en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, si bien se introdujo en su artículo 6.5 la figura residual del *“resto de Entes del sector público estatal no incluidos en este artículo ni en los anteriores”*, cuyo origen se encuentra en el artículo 5 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 29 de diciembre de 1958, que dio lugar a las que se denominaron doctrinalmente entidades apátridas, porque no tenían incardinación posible en dicha ley y se regían por un estatuto singular. Y dicha figura se trasladó a la normativa autonómica madrileña al aprobarse la Ley 9/1990, mediante el artículo 6 y su referencia al *“resto de Entes del sector público de la Comunidad no incluidos en los artículos anteriores”*.

Sin embargo, la Administración institucional del Estado fue objeto de una profunda reforma a través de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); modelo que posteriormente se mantuvo en la LRJSP, al tiempo que la Comunidad de Madrid mantuvo la estructura anterior. Desde ese momento, el Estado y la Comunidad de Madrid han tenido modelos organizativos divergentes, que volverán a asimilarse en gran medida con la entrada en vigor del anteproyecto que ahora examinamos.

Sentado lo anterior, se examinarán a continuación brevemente cada uno de estos elementos.

Los “organismos públicos” (art. 2.2.a) del anteproyecto y art. 2.1.a) de la Ley 1/1984) se configuran como un modelo genérico que presenta, como notas comunes, su naturaleza de derecho público (con independencia de su sujeción o no al derecho privado en el ejercicio de su actividad), así como la vinculación o dependencia de la Administración autonómica, ya sea directa o indirectamente, a través de otro organismo público.

La Ley 39/2015, de carácter básico (disp. final primera), al delimitar su ámbito subjetivo de aplicación, señala que el sector público institucional se integra, en primer lugar, por “*cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas*” (art. 2.2.a), a los que considera legalmente administración pública (art. 2.3), es decir, componentes de lo que podría calificarse como “núcleo duro” en la aplicación de la Ley 39/2015, integrado por las administraciones territoriales y las entidades públicas vinculadas y dependientes de las mismas. Desde esta perspectiva procedimental, la consideración como administración pública determina la aplicación directa a los organismos públicos de la Ley 39/2015 y, en lo que sea básico, de la LRJSP.

Atendiendo a tal régimen jurídico, los artículos 4 a 6 del anteproyecto (y el art. 2.2, letras a), b) y c) de la Ley 1/1984 -según la redacción introducida por la disp. final primera.uno-) definen los organismos públicos integrantes del sector público institucional de la Comunidad de Madrid en los siguientes términos:

I.- Los organismos autónomos son “*entidades de Derecho público creadas por ley de la Asamblea, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles o no de contraprestación*” (arts. 4.1 del anteproyecto y 2.2.a) de Ley 1/1984 -disp. final primera.uno).



Esta definición recoge las notas características de la Administración institucional: descentralización funcional, instrumentalidad, personalidad jurídica propia y autonomía financiera.

Los organismos autónomos pueden clasificarse en administrativos o mercantiles según presten servicios públicos sujetos al régimen administrativo, o bien tengan carácter comercial, industrial, financiero o análogo (art. 4.2 del anteproyecto), por lo que se mantiene la vigente distinción de los artículos 4.1 de la Ley 9/1990 y 4.2 de la Ley 1/1984. En todo caso, se establece expresamente su sometimiento a la Ley de Hacienda, a la Ley 1/1984 y al resto de disposiciones que les sean de aplicación en las materias no reguladas por aquellas (art. 4.3 del anteproyecto), siendo su redacción más precisa que la del vigente artículo 4.2 de la Ley 9/1990.

Al hilo de esta cuestión, cabe apuntar que la disposición final primera, apartados dos y tres, del anteproyecto da nueva redacción a los artículos 17 y 18 de la Ley 1/1984, relativos al sometimiento de los organismos autónomos a la Ley de Hacienda en lo que atañe a su régimen presupuestario y de contabilidad pública.

Se trata de una actualización y simplificación de las referencias normativas incluidas en tales preceptos, que podría completarse eliminando la innecesaria distinción entre los organismos autónomos “*administrativos y los de carácter comercial, industrial, financiero o análogos*”. Como se ha comentado antes, los organismos autónomos se clasifican necesariamente en una de esas dos categorías (art. 4.2 del anteproyecto y art. 4.2 de la Ley 1/1984) y el título I de la Ley 1/1984, en el que se encuadran los artículos 17 y 18, trata “*de los organismos autónomos*”, por lo que bastaría con que aquellos preceptos se refirieran a estos genéricamente y, si se quiere precisar que las previsiones de los preceptos examinados se extienden a sus dos categorías, bastaría igualmente con referirse a los “*organismos autónomos administrativos y mercantiles*”, omitiendo la innecesaria enumeración de los comerciales, industriales, financieros o análogos. Lo mismo sucede con la nueva redacción proyectada del artículo 35.1 de la Ley 1/1984, en cuya segunda frase sería más



sencillo referirse a los organismos autónomos mercantiles (en este precepto, la palabra “organismos” debe figurar en minúscula).

Desde una perspectiva formal, ha de corregirse una errata que aparece en ambos preceptos, al citar “*la ley que regula del régimen jurídico de la hacienda de la Comunidad de Madrid*”.

Por otra parte, la disposición final primera, apartados cuatro y cinco, del anteproyecto da nueva redacción a los artículos 35 y 36 de la Ley 1/1984. El primero de ellos somete a la función interventora ejercida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid a los organismos autónomos administrativos en todo caso, y respecto de los de carácter comercial, industrial, financiero o análogo (esto es, a los organismos autónomos mercantiles), únicamente “*cuando así lo establezca su norma de creación*”.

En el artículo 35.2, resultaría aconsejable referirse al control financiero, en lugar de al control de carácter financiero, para salvaguardar la homogeneidad terminológica de la norma.

II.- Los entes de derecho público de régimen especial se definen como “*las entidades de Derecho público, creadas por ley, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización, actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles o no de contraprestación, con especialidades en su régimen jurídico*” (arts. 5.1 del anteproyecto y 2.2.b) de Ley 1/1984 -disp. final primera.uno) -el subrayado es nuestro-.

El artículo 5.2 del anteproyecto reconduce el régimen jurídico de estos entes a su propia ley de creación, así como a la Ley de Hacienda, a la Ley 1/1984 y al derecho administrativo en no regulado por aquella.

Puede afirmarse que los entes de derecho público de régimen especial representan una novedad del anteproyecto, pues esta figura no aparecía expresamente en la Ley 9/1990 ni



en la Ley 1/1984. En este aspecto declara la exposición de motivos que *“Los entes de derecho público de régimen especial se configuran de manera casi idéntica a los organismos autónomos administrativos, pero la necesidad de definir especialidades en su régimen jurídico respecto al establecido en la Ley 1/1984 (...) los configura como entidades de derecho público sometidas, en primer lugar, a su ley de creación”*.

El régimen aplicable a este tipo de entes públicos se desarrolla en el nuevo capítulo I del título I de la Ley 1/1984, introducido por la disposición final primera, apartados seis a diez, del anteproyecto.

En efecto, la nueva redacción de los artículos 48 a 50 de Ley 1/1984 perfila el régimen jurídico de los entes de derecho público de régimen especial, remitiéndose a su ley de creación *“que establecerá sus fines generales, competencias, régimen de adscripción, sus órganos de gobierno y dirección y las especialidades de su régimen jurídico”*, siéndole aplicable en todo lo no previsto por aquella *“lo establecido en esta ley [1/1984] para los organismos autónomos administrativos”* (art. 48). En todo caso, se someterán a la Ley de Hacienda en todo lo que atañe al régimen de presupuestación, gestión económico-financiera, control y contabilidad (art. 49).

La cercanía entre los organismos autónomos y los entes de derecho público de régimen especial se pone de relieve en múltiples disposiciones del anteproyecto, que asimilan el régimen jurídico aplicable a ambos (v.g.: arts. 11 y 18).

En el artículo 48, debe sustituirse la referencia a *“Las entidades”* por la de *“Los entes”*, en consonancia con la nueva denominación dada a estos organismos, adaptando en consecuencia el género al masculino en todo el precepto (*“definidos”, “creados”*). También debe rectificarse el género en el artículo 49, debiendo decir *“establecido”*.

III.- Por su parte, los entes de derecho público sometidos al derecho privado del artículo 2.2.a).3º se describen en el artículo 6 del anteproyecto como *“entidades de Derecho público creadas por ley, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de*



interés público susceptibles de contraprestación y que, por la singularidad de su actividad, deben ajustarse al ordenamiento jurídico privado”.

Se trata de un concepto claramente inspirado en las entidades públicas empresariales del Estado, coincidiendo sustancialmente su definición con la contemplada para estos sujetos del sector público estatal en el artículo 103 de la LRJSP. Constituyen, a su vez, una evolución de las actuales “*entidades de derecho público*” de la Ley 1/1984, configuradas como un subtipo específico de las empresas públicas.

En efecto, el vigente artículo 2.2.c) de la Ley 1/1984 -en consonancia con la normativa estatal vigente al tiempo de su promulgación, a la que ya hicimos alusión anteriormente- considera empresas públicas tanto a las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes públicos (ap. 1º), como a las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia que, por la naturaleza de su actividad y en virtud de ley, hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado (ap. 2º). Y en sentido análogo se manifiesta el artículo 5.1 de la Ley 9/1990.

Puede traerse a colación la exposición de motivos del anteproyecto, que aclara que “*En esta categoría [entes de derecho público sometidos a derecho privado] se incluirán los entes con presupuesto estimativo del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, así como las antiguas empresas públicas con forma de entidad de derecho público, subsumidas en este tipo de personificación jurídica*”. (ap. II, pfo. 7).

La nueva redacción de los artículos 51 a 53 de Ley 1/1984 (introducida por la disposición final primera del anteproyecto), perfila el régimen jurídico de los futuros entes de derecho público sometidos al derecho privado. Junto a la aclaración de que su ley de creación “*establecerá sus fines generales, competencias, régimen de adscripción, órganos de gobierno y dirección y las especialidades de su régimen jurídico*” (art. 51), el régimen jurídico aplicable se describe en términos asimilables a la Ley de Hacienda (art. 52), reservando a norma con



rango de ley su extinción y disolución, con la consiguiente subrogación de la Comunidad de Madrid en la titularidad de su patrimonio y relaciones jurídicas (art. 53).

En los artículos 51 y 52, al igual que sucedía con el artículo 48, debe sustituirse la referencia a “*Las entidades*” por la de “*Los entes*” y adaptar el género empleado en consecuencia.

Adicionalmente, en cuanto al artículo 52 -y, en los mismos términos, el artículo 6.2 del anteproyecto-, se constata que su redacción se ha inspirado en la del artículo 104 de la LRJSP, pero sustituyendo la parte final de este, en la que se contiene una referencia expresa a la aplicabilidad a dichos organismos de “*la Ley de Procedimiento Administrativo Común, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación*”, por la genérica mención en aquel a “*demás disposiciones de general aplicación*”.

Si bien no se trata de una fórmula incorrecta, debe tenerse en cuenta que los tres ámbitos a los que se alude expresamente en el artículo 104 de la LRJSP -procedimiento administrativo, contratación y patrimonio- han de resultar, en efecto, aplicables a las entidades de derecho público sometidas a derecho privado. Así, su sometimiento a la Ley 39/2015, en los términos de su artículo 2.2, ya se apuntó al analizar con carácter general los organismos públicos. En el caso de la normativa en materia de contratación del sector público, es evidente su sujeción de conformidad con el artículo 3 de la LCSP. Y, en materia patrimonial, el artículo 2.2 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 3/2001), es claro al afirmar que “*Tendrán la consideración de patrimonio de la Comunidad de Madrid todos los bienes y derechos de la Administración de la misma, sus organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes públicos sujetos al derecho público o privado*”. Por tanto, puede valorarse la conveniencia de incluir una referencia expresa a la sujeción de las entidades de derecho público sometidas a derecho privado a la normativa administrativa reguladora de estas materias.



Como recapitulación del análisis de los “organismos públicos”, hay que destacar que la actualización de la administración institucional planteada por el anteproyecto supone el mantenimiento de los “organismos autónomos” y de los “entes -entidades, en la Ley 9/1990- de derecho público sometidos al derecho privado” (que dejan de categorizarse como una modalidad de empresa pública), así como la introducción, como categoría independiente, de los “entes de derecho público de régimen especial”.

Examinaremos a continuación las restantes categorías que, conforme a las letras b), c), d) y e) del artículo 2.2 del anteproyecto, se integran en el sector público institucional de la Comunidad de Madrid.

En las sociedades mercantiles del artículo 2.2.b) del anteproyecto, el factor determinante para su integración en el sector público institucional autonómico radica, conforme al artículo 7.1, en la participación mayoritaria, directa o indirecta, en su capital “*de la Administración de la Comunidad de Madrid o de cualquiera de los sujetos de su sector público institucional, incluida otra sociedad mercantil*” (art. 7.1). Este último inciso supone una importante novedad respecto del vigente apartado 1º del artículo 2.2.c) de la Ley 1/1984, que incluye dentro de las “empresas públicas” únicamente a las “*sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes públicos*”, limitando esa posible participación en sociedades mercantiles a los entes de naturaleza pública.

Con el artículo 7.1 del anteproyecto se abre la puerta a la integración en el sector público autonómico de sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por otras sociedades públicas, lo que tendrá reflejo en la nueva redacción de la Ley 1/1984, como veremos más adelante. En todo caso, se trata de una cuestión ya prevista para la Administración General del Estado en el artículo 111.1.a) de la LRJSP.¹

¹ “Se entiende por sociedad mercantil estatal aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control estatal:

a) Bien porque la participación directa, en su capital social de la Administración General del Estado o alguna de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el artículo 84, integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a la

Como novedad adicional, añade el anteproyecto que también se integran en el sector público institucional autonómico “*las [sociedades mercantiles] que se encuentren en el supuesto del artículo 42 del Código de Comercio respecto de la Administración de la Comunidad de Madrid o de cualquiera de los sujetos de su sector público*” (art. 7.1 *in fine*), es decir, que cumplan las condiciones de un grupo de empresas. En los mismos términos se pronuncia el nuevo artículo 2.2.d) de la Ley 1/1984 (según redacción introducida por la disp. final primera.uno).

Las sociedades mercantiles “*se regirán por la Ley 1/1984 y por el derecho privado, salvo en las materias en que le sea de aplicación la Ley de Hacienda, o cualquier otra aprobada por la Asamblea de Madrid, en lo no regulado por la misma. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que, excepcionalmente, la ley pueda atribuirles el ejercicio de potestades administrativas*” (art. 7.2 del anteproyecto). El fragmento del precepto que hemos subrayado resulta incorrecto, pues no alude a otras normas administrativas generales que puedan resultar de aplicación a las sociedades mercantiles, más allá de las leyes autonómicas (“*aprobadas por la Asamblea*”). Sin embargo, al igual que sucede con las entidades de derecho público sometidas al derecho privado que antes hemos analizado, aunque en menor medida que a estas, existen normas básicas estatales que pueden resultarles de aplicación a las sociedades mercantiles, como sucede, señaladamente, en materia de contratación. Por ello, debe sustituirse la fórmula empleada bien por una referencia a aquellas materias en que les resulten aplicables determinadas normas administrativas especiales -como hace el artículo 113 de la LRJSP respecto de las sociedades mercantiles estatales- o bien por una fórmula genérica que no circunscriba su ámbito a las leyes autonómicas.

Esta consideración tiene carácter esencial.

A este tipo de sociedades se dedica el nuevo título III (arts. 64 a 67) de la Ley 1/1984 -según la redacción introducida por la disposición final primera, apartados dieciocho a

Administración General del Estado y a todas las entidades integradas en el sector público institucional estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas”.



veintidós, del anteproyecto-. Bajo la rúbrica *“De las sociedades mercantiles”*, se abordan en estos preceptos cuestiones como su constitución y disolución, la adquisición y pérdida de la mayoría de su capital, la designación de los miembros de su órgano de administración o la junta general.

Como cuestión novedosa, cabe subrayar la ampliación del ámbito subjetivo del artículo 64 de la Ley 1/1984, regulador de la constitución y disolución de sociedades mercantiles y de la adquisición y pérdida de una participación mayoritaria en el capital social, o de la condición de socio dominante en grupos de sociedades. A raíz del concepto de sociedad mercantil del artículo 7.1 del anteproyecto, se reconoce la posibilidad de realizar estas operaciones también a sociedades mercantiles integradas en el sector público institucional autonómico, pues podrán ejecutarse *“por la Administración de la Comunidad de Madrid o por cualquier otro sujeto de su sector público institucional”* (la vigente redacción del art. 64.2 de la Ley 1/1984 limita esa posibilidad a *“la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho público y demás Entes Públicos”*).

Esta misma cuestión se refleja en el artículo 66.2 de la Ley 1/1984, sobre propuesta de nombramiento de los miembros del consejo de administración de sociedades mercantiles *“en cuyo capital participe cualquiera de los sujetos del sector público institucional”*.

En el artículo 67 proyectado, resultaría técnicamente más elegante aludir en su inciso final al *“órgano o entidad”*, en lugar de al *“citado sujeto”*. Y la alusión a la junta general debería figurar en minúsculas.

Por otra parte, los consorcios adscritos a la Administración de la Comunidad de Madrid del artículo 2.2.c) del anteproyecto son *“entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, creadas por varias administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias, cuyos estatutos determinen su adscripción a la Comunidad de Madrid de conformidad con lo dispuesto en la legislación básica del Estado.”* (art. 8.1). La misma definición se recoge en el nuevo artículo 2.2.e) de la Ley 1/1984 (disp. final primera.uno del anteproyecto).



La remisión a la legislación básica del Estado contenida en estas normas nos conduce a los artículos 118 a 127 de la LRJSP. Así, el artículo 119.1 de la LRJSP establece que *“los consorcios se regirán por lo establecido en esta Ley, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos”*, mientras que el artículo 120.2 de la LRJSP enumera los criterios de adscripción de un consorcio a una determinada Administración pública.

La sujeción de los consorcios autonómicos a la Ley de Hacienda en todo lo referido al régimen presupuestario, de gestión económico-financiera, de control y contabilidad, prevista en el art. 8.2 del anteproyecto, es conforme con el artículo 122.1 de la LRJSP sin perjuicio, como señala este precepto, *“de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril”*. Por ello, se recomienda incluir expresamente esta última salvedad en aquel artículo del anteproyecto.

A estos consorcios se dedica el nuevo título IV (arts. 71 y 72) de la Ley 1/1984, según la redacción introducida por la disposición final primera, apartados veintitrés a veinticinco, del anteproyecto. Se aborda en estas normas las actividades que pueden realizar los consorcios y su régimen jurídico, sometido prioritariamente a la legislación básica estatal, así como su creación mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes previa autorización del Consejo de Gobierno. Todo ello resulta conforme con la LRJSP.

Como única observación, el artículo 72.3 reitera lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 71, por lo que debe suprimirse.

En otro orden de cuestiones, las fundaciones del sector público autonómico previstas en el artículo 2.2.d) del anteproyecto son aquellas que, destinadas a realizar actividades sin ánimo de lucro para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación, reúnen alguno de los siguientes requisitos (art. 9.1 del anteproyecto):



- a) *“Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad de Madrid o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.*
- b) *Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración de la Comunidad de Madrid o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional con carácter permanente.*
- c) *Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes la Administración de la Comunidad de Madrid o a cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional”.*

La misma definición se recoge en el nuevo artículo 2.2.f) de la Ley 1/1984 (disp. final primera.uno del anteproyecto), con una redacción que adapta al ordenamiento autonómico el artículo 128.1 de la LRJSP.

Conforme al artículo 9.2 del anteproyecto, las fundaciones públicas autonómicas se rigen prioritariamente por la normativa básica estatal, la Ley 1/1984, la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid, y por el ordenamiento jurídico privado, excepto en las materias en que le sea de aplicación la Ley de Hacienda, así como la normativa de contratación del sector público.

A propósito del régimen jurídico de las fundaciones públicas, ha de recordarse que los artículos 128, 130, 131, 132, 133, 135 y 136 de la LRJSP, relativos a las fundaciones del sector público estatal no tienen carácter básico y se aplican exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal (disp. final 14ª de la LRJSP). Solo tiene carácter básico el artículo 129 de la LRJSP, que determina los criterios de adscripción de las fundaciones del sector público a una determinada Administración pública.

Asimismo, ha de traerse a colación la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, que regula las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de fundación reconocido en el artículo 34, en relación con el 53, de la CE y es de aplicación general al amparo de del artículo 149.1.1ª de la CE, en los términos establecidos en su disposición final primera.

A las fundaciones del sector público autonómico se les dedica el nuevo título V de la Ley 1/1984 (arts. 73 a 76), según la redacción introducida por la disposición final primera, apartados veintiséis a treinta, del anteproyecto. Sobre este nuevo título V de la Ley 1/1984 cabe formular las siguientes observaciones:

- No existe impedimento para que la creación de las fundaciones públicas integradas en el sector público autonómico se articule mediante decreto de Consejo de Gobierno (art. 74.1 de la Ley 1/1984) y no mediante ley, como prevé la normativa estatal para las fundaciones adscritas a la Administración General del Estado, dado el carácter no básico del artículo 133 de la LRJSP dedicado a esta cuestión.
- Mención aparte merece el reconocimiento de la posibilidad de que las funciones públicas otorguen subvenciones *“cuando se cumplan los requisitos de la normativa básica estatal y autonómica”*, como prevé el nuevo artículo 76.3 de la Ley 1/1984, lo que nos conduce a la disposición adicional 16ª de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (redactada con carácter básico por la disp. final 7ª de la LRJSP), que habilita dicha potestad bajo ciertas condiciones ².

² 1. Las fundaciones del sector público únicamente podrán conceder subvenciones cuando así se autorice a la correspondiente fundación de forma expresa mediante acuerdo del Ministerio de adscripción u órgano equivalente de la Administración a la que la fundación esté adscrita y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.2.

La aprobación de las bases reguladoras, la autorización previa de la concesión, las funciones derivadas de la exigencia del reintegro y de la imposición de sanciones, así como las funciones de control y demás que comporten el ejercicio de potestades administrativas, serán ejercidas por la Administración Pública que financie en mayor proporción la subvención correspondiente; en caso de que no sea posible identificar tal Administración, las funciones serán ejercidas por la Administración que ejerza el Protectorado de la fundación.

(...)

2. A los efectos de esta ley, se consideran fundaciones del sector público aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:



- Finalmente, se recomienda revisar la redacción del artículo 75.1 de la Ley 1/1984, relativo al régimen jurídico aplicable a las fundaciones del sector público, ajustándolo a las previsiones del artículo 9.2 del anteproyecto. Y en el artículo 75.2, existe un error en el género del verbo “*regulado*”.

Por último, integran el sector público institucional autonómico las universidades públicas dependientes de la Comunidad de Madrid, en el marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal y en la normativa propia autonómica (arts. 2.2.e) y 10 del anteproyecto).

Se aplica a las universidades públicas la Ley de Hacienda en lo concerniente a la elaboración, desarrollo y ejecución de su presupuesto, que se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, sin perjuicio de su autonomía económica y financiera (art. 10.1), están obligadas a rendir cuentas ante la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, por conducto de la Intervención General de la Comunidad de Madrid (art. 10.2) y a someterse al régimen de auditoría pública (art. 10.3), debiendo remitir a la Administración de la Comunidad de Madrid la información económico-financiera conforme a la normativa de estabilidad presupuestaria u otras disposiciones de carácter estatal o autonómico (art. 10.4). Tales previsiones son conformes con lo dispuesto en los artículos 57.8 y 59 de la L.O. 2/2023.

Hemos de concluir el examen del sector público autonómico con la Cámara de Cuentas, integrada en aquel a los efectos de la Ley de Hacienda, y aplicándosele las normas previstas para la Administración de la Comunidad de Madrid (art. 2.3).

Finalizado el análisis de la configuración del sector público autonómico, procede a continuación examinar las restantes disposiciones generales incluidas en el título preliminar del anteproyecto.

a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las Administraciones públicas, sus organismos públicos o demás entidades del sector público.

b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades”.

El artículo 3 (“*Asamblea de Madrid*”) se refiere al órgano legislativo autonómico para indicar que su presupuesto se integrará en los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, como ya prevé el artículo 61 del EAM; en este sentido, en el ámbito subjetivo de las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid se viene incluyendo el de la Asamblea de Madrid (v.g.: art. 1.1.a) de la Ley 9/2024).

Sobre la redacción del artículo 3 del anteproyecto pueden formularse dos observaciones:

- Dado el ámbito de aplicación de la Ley de Hacienda, no parece necesario precisar que el Estatuto de Autonomía citado en el primer apartado es el “*de la Comunidad de Madrid*”.
- Por otra parte, resulta redundante la redacción que presentan el último párrafo de apartado primero y el apartado segundo, pues ambos apuntan al respeto de las especialidades propias de la normativa presupuestaria de la Asamblea de Madrid junto a la aplicación supletoria de lo establecido en la Ley de Hacienda para la Administración de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, se recomienda refundir su contenido en un solo párrafo.

En otro orden de cuestiones, los artículos 11 a 25 del anteproyecto recogen diversas definiciones, así como enumeraciones de competencias y de principios generales aplicables en este ámbito que no difieren sustancialmente de la Ley 9/1990, sin perjuicio de las necesarias adaptaciones a la nueva configuración del sector público institucional autonómico.

Así, el artículo 11 define la “Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid” como el “*conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración de la Comunidad de Madrid, a sus organismos autónomos y a los entes de Derecho público de régimen especial*”. Tal concepto debe diferenciarse del de patrimonio de la Comunidad de Madrid que, desde un punto de vista subjetivo, engloba el conjunto de



bienes y derechos cuya titularidad corresponda al sector público autonómico, excepto las sociedades mercantiles y las universidades públicas (art. 2 de la Ley 3/2001, ya citado).

La novedosa introducción de este concepto, en el que solo se incluyen los sujetos señalados y no la totalidad de los integrantes del sector público autonómico, a diferencia de lo que sucede con el artículo 2.1 de la Ley 9/1990 (*“La Hacienda de la Comunidad de Madrid, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, empresas públicas y demás entes públicos”*), puede ocasionar algunos problemas prácticos relevantes.

Así, en muchos preceptos en los que actualmente se hace referencia en la Ley 9/1990 a la Hacienda de la Comunidad de Madrid en el sentido amplio expuesto, ha pasado a aludirse a la Hacienda Pública en el anteproyecto, como si fuesen conceptos equivalentes, cuando su ámbito es manifiestamente más reducido. Así sucede en materia de responsabilidad con el artículo 25 y el título VI que, al pasar a referirse a la Hacienda Pública, pudiera conducir al absurdo de conllevar la ausencia de responsabilidad de las autoridades y personal que ocasionaren esos mismos perjuicios a entes de derecho público sometidos al derecho privado, sociedades mercantiles, consorcios o fundaciones, al no formar parte de aquella.

De este modo, si bien el empleo de la expresión “Hacienda Pública” que se realiza en el título I puede resultar, en términos generales, adecuado, existen otras citas, como las del título VI, que deberían replantearse.

Por ello, se impone una revisión del adecuado empleo, en cada caso, del alcance subjetivo de los distintos preceptos del anteproyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Los artículos 12 a 14 del anteproyecto disciplinan el régimen jurídico aplicable a la actividad económico-financiera del sector público autonómico, los principios que deben



regir esta actividad, así como las materias que han de regularse mediante norma con rango de ley en términos más detallados, pero no sustancialmente diferentes, que los empleados por la Ley 9/1990.

Por su parte, los artículos 15 a 18 del anteproyecto enumeran las competencias de los órganos superiores de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, así como de los organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial en términos equiparables a los artículos 8 a 12 de la Ley 9/1990.

Como única sugerencia de carácter formal, por congruencia, en las letras a) y b) del artículo 18, se sugiere aludir, bien al “*organismo autónomo o ente de derecho público*”, empleando la dicción completa en ambos casos, o bien al “*organismo o ente*”, en su versión abreviada en ambos casos.

Otro tanto puede decirse de los artículos 19 a 25 del anteproyecto, al referirse a los principios de caja única, presupuesto anual y responsabilidad, así como a las funciones de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, cuyo contenido no se aparta en lo esencial de los artículos 13 a 20 de la Ley 9/1990.

Como novedad, a propósito del principio de unidad de caja, el artículo 19.2 se refiere acertadamente a la Tesorería Central, en lugar de a la Tesorería General -denominación empleada por el artículo 13 de la Ley 9/1990-, en consonancia con la modificación planteada en el título V, que pasa a denominar Tesorería Central a la que engloba los recursos financieros de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de los organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial que carezcan de tesorería propia, reservando la expresión de Tesorería General para aquella que engloba todos los recursos financieros del sector público. Esta modificación es congruente con las previsiones contempladas en los artículos 180, 181.a) y b) y 186.

El artículo 20 pasa a matizar en su inciso final que no se incluirán en el presupuesto de la Comunidad de Madrid los ingresos y gastos de las universidades públicas ni los de sus



entes dependientes. Tal precisión se reputa correcta, atendiendo al principio de autonomía económica y financiera consagrado en el artículo 54 de la L.O. 2/2023.

En el artículo 21, aun cuando su apartado 1 es transcripción literal del artículo 16.1 de la Ley 9/1990, entendemos que resultaría más preciso sustituir la expresión “*autoridades y demás entidades cuya gestión fiscalice*” por la de “*órganos y entidades cuya gestión fiscalice*”, pues la función interventora se extiende sobre la actividad de los órganos administrativos, organismos y entidades previstos en el artículo 115.2, sin perjuicio de que, al frente de los mismos, puedan existir autoridades u otro personal al servicio de la Administración y del sector público institucional que incurran en responsabilidad de conformidad con el título VI. Esta misma observación se hace extensible respecto del artículo 110.2.

Por su parte, el apartado 2 pasa a precisar que la función interventora se ejerce en relación con los organismos autónomos administrativos; nuevamente, en consonancia con el artículo 115.2 del anteproyecto, y por oposición al artículo 16.2 de la Ley 9/1990, que aludía simplemente a los organismos autónomos. Sin embargo, no existe alteración del alcance subjetivo de la intervención, pues el artículo 89 de la Ley 9/1990 ya establecía una distinción al respecto, con lo que la nueva norma mejora la congruencia interna del texto y su técnica legislativa en este aspecto. De igual modo, se compadece con lo previsto en el artículo 6.1 del 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 (en adelante, Decreto 45/1997).

El artículo 22 actualiza el alcance subjetivo del control financiero, así como con la ampliación del ámbito de aplicación de la norma. La excepción respecto de las universidades y a la Cámara de Cuentas se ajusta a la autonomía de estas instituciones. Asimismo, es coherente con el artículo 30 del Decreto 45/1997.

Por otra parte, se observa que dicho precepto omite la dación de cuentas a la Asamblea de Madrid que contempla el artículo 17.3 de la Ley 9/1990, pues este aspecto pasa a regularse en la disposición adicional segunda del anteproyecto.

Finalmente, el artículo 23 viene referido a los controles de eficacia y supervisión continua a los que deben someterse las entidades integrantes del sector público institucional; el primero, a cargo de la consejería de adscripción y, el segundo, a cargo de la Intervención General. Si bien no se exceptúan expresamente de este precepto las universidades públicas y la Cámara de Cuentas, en la medida en que el control de eficacia forma parte del control financiero (artículo 2 del Decreto 45/1997), deben entenderse excepcionadas por mor de la previsión contenida en el apartado 1 del artículo precedente.

Desde una perspectiva formal, por la economía de cita pautada en la directriz 69ª, se recomienda eliminar la expresión “*de esta ley*” cuando los artículos 16.2.a) y 21.1 se remiten a otros preceptos del anteproyecto.

El **Título I** (“*Del régimen de la Hacienda Pública*”), se distribuye en dos capítulos: el capítulo I regula “*Los derechos de la Hacienda Pública*” (arts. 26 a 40), mientras el capítulo II está consagrado a “*Las obligaciones de la Hacienda Pública*” (arts. 41 a 49).

Estos preceptos parten de la configuración de la Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid descrita en el artículo 53 del EAM y actualizan los correlativos artículos 23 a 43 de la Ley 9/1990 para adaptarlos a la vigente normativa estatal.

Así, en lo que atañe al **capítulo I** (arts. 26 a 40), siguiendo claramente las pautas marcadas por los artículos 5 a 19 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP) en la medida en que sean aplicables a la Comunidad de Madrid, el anteproyecto distingue el régimen de los derechos de la Hacienda Pública autonómica en función de su naturaleza, pública o privada, con abundantes remisiones a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) y a su normativa de desarrollo.

Sobre el capítulo I del anteproyecto pueden formularse las siguientes observaciones:

- Los artículos 26 y 27 diferencian entre “derechos” y “recursos” de la Hacienda Pública, introduciendo una aparente distinción conceptual que trae causa de la

fusión en este punto del anteproyecto de las previsiones de la vigente Ley 9/1990 con las de la LGP.

En este sentido, la sección 1ª del capítulo II del título I de la LGP regula los *“Derechos de la Hacienda Pública estatal”*, diferenciando entre derechos de naturaleza pública y de naturaleza privada (artículo 5.2). Esta distinción, aunque se encontraba implícita en la Ley 9/1990 (*vid* artículos 28 y 31), no se recogía de forma expresa en la misma, constituyendo una de las novedades del anteproyecto, según se destaca en su exposición de motivos y pusimos de manifiesto en la consideración jurídica primera.

Al mismo tiempo, el anteproyecto opta por mantener la enumeración de los distintos derechos que se contiene en el artículo 23 de la Ley 9/1990, a diferencia de lo que sucede con la LGP, que se limita a incluir una definición abstracta de los mismos en su artículo 5. Sin embargo, para evitar la reiteración del título del artículo 27 respecto del 26, pasa a denominar tales *“derechos económicos”* (terminología empleada en el artículo 23 de la Ley 9/1990) como *“recursos”*.

Ciertamente, en el artículo 26.1 se explica que *“Constituyen derechos de la Hacienda Pública los recursos financieros previstos en el Estatuto de Autonomía y cualquier otro que se le atribuya u obtenga”*, de donde resulta que ambos preceptos están regulando una misma materia, cual es la de los recursos, derechos económicos o derechos de contenido económico de la Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid, siendo la diferencia entre ellos que el primero define en abstracto y clasifica tales recursos o derechos económicos, en tanto que el segundo incluye un sistema de lista o enumeración de los mismos.

La anterior circunstancia nos lleva a sugerir la revisión del apartado 1 del artículo 26, para mayor claridad, sugiriéndose como redacción alternativa: *“Constituyen derechos económicos de la Hacienda Pública los recursos financieros que se enumeran en el artículo siguiente”*, en la que, por un lado, se puntualiza que se trata de *“derechos económicos”* -en consonancia con otros preceptos, como los artículos 11, 12.2,

16.2.d), 18.b), 21.2, 29.2, 31, 56.2.b), 97.a), 104.4 y 117.2.a)- y, por otro, se elimina la remisión al EAM, cuando tales derechos económicos o recursos se enumeran en el propio artículo 27 que, además, se aparta de la literalidad del artículo 53 del EAM.

En efecto, se observa que la enumeración que introduce el artículo 27 con carácter de *numerus apertus*, si bien coincide sustancialmente con la consignada en los artículos 53 del EAM y 23 de la Ley 9/1990, altera el orden contemplado en tales preceptos, aproximándolo -aunque tampoco de forma exacta- al del artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, LOFCA), que desarrolla el artículo 157.1 de la CE y cuya disposición final establece que *“Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos”*. Por ende, y en la medida en que el listado proyectado es compatible con los artículos 53 del EAM y 4 de la LOFCA, fusionando o armonizando ambos, puede considerarse respetuoso con dichas leyes orgánicas.

Para concluir, y en lo que respecta a los apartados 3 y 4 del artículo 26, por razones de técnica legislativa, se sugiere unificar su comienzo, pues el primero principia señalando que *“Son derechos de naturaleza pública...”* y el segundo comienza diciendo que *“Son derechos de contenido económico de naturaleza privada...”*. Asimismo, para simplificar su lectura, en ambos apartados podría suprimirse la precisión a la titularidad de los mismos por parte de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial pues, viniendo referido este precepto a los derechos económicos de la Hacienda Pública, necesariamente han de pertenecer a estos y no a otros sujetos del sector público autonómico, atendiendo al concepto de Hacienda Pública que se incorpora como artículo 11.

- El artículo 29, en sus apartados 1, 2, 4 y 5, incorpora las previsiones del artículo 25 de la Ley 9/1990. Por el contrario, su apartado 3 se introduce novedosamente,

trasladando literalmente a este precepto el contenido del artículo 35 de la Ley 9/2024. Sin embargo, su ubicación sistemática resulta cuestionable, por cuanto que no parece guardar relación con el objeto del precepto proyectado, referente a la administración de los recursos de la Hacienda Pública y no a los empleados públicos en general. Al mismo tiempo, la interdicción de tales empleados de participar en los tributos o ingresos públicos ya se contempla en la normativa básica estatal, como es el artículo 22.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP), aun cuando este lo circunscribe a los funcionarios públicos. Por otra parte, no se alcanza a comprender la precisión *“sin perjuicio de lo que resulte de aplicación del sistema de incompatibilidades y de lo dispuesto en la normativa específica sobre disfrute de vivienda por razón del trabajo o cargo desempeñado”*, pues la normativa en materia de incompatibilidades y el disfrute de viviendas por razón del cargo no guardan conexión con la prohibición precedentemente contemplada. Tal previsión puede cobrar sentido en el artículo 36 de la Ley 9/2024, que viene referido a la *“Prohibición de ingresos atípicos”*, pero resulta descontextualizada en el artículo 29 del anteproyecto. Por ello, se sugiere su supresión, resultando más adecuada su inclusión, si se quiere extender a todos los empleados públicos y no solo a los funcionarios como hace el EBEP, en la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, pudiendo incorporarse una nueva disposición final al efecto.

- Convendría revisar la redacción del artículo 32.1 pues reitera en su último inciso la misma idea expuesta en el primero (esto es, el sometimiento a la LGT de los procedimientos de gestión recaudatoria de los derechos de naturaleza pública). Por lo demás, este artículo se inspira claramente en el artículo 10 de la LGP.

En todo caso, el carácter privilegiado de los derechos económicos de naturaleza pública habrá de entenderse actualmente en los términos y dentro de los límites previstos en los apartados 2º y 4º del artículo 280 del Texto Refundido de la Ley Concursal, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo.

Para concluir, al final de este precepto se incluye la precisión relativa a que la competencia del titular de la consejería de Hacienda podrá delegarse en otros órganos de su consejería. Previsiones similares, relativas a la posibilidad de delegación, se reproducen innecesariamente a lo largo del texto del anteproyecto, pudiendo citarse, además de este artículo 32.3, los artículos 93.6, 94.5, 95.2, 98.4 y 111.2, contemplando también este último la posibilidad de avocación. En realidad, todas estas previsiones resultan prescindibles, añadiendo extensión al texto superfluamente, pues la posibilidad de delegación se rige por la normativa básica estatal, permitiendo el artículo 9 de la LRJSP la delegación de la competencia, con las salvedades previstas en su apartado 2. Por ello, únicamente cobran sentido las prohibiciones expresas de delegación contempladas en los artículos 106 y 125.2 del anteproyecto, pero no así las autorizaciones de los artículos señalados, por lo que se recomienda su supresión.

- El artículo 34 reproduce de forma prácticamente textual en sus apartados 1 a 4, párrafos primero y segundo, el artículo 165 de la LGT (si bien en su apartado 1 se omite la remisión a los restantes supuestos previstos en la normativa tributaria), debiendo traerse a colación en este punto la jurisprudencia constitucional dictada a propósito de la *lex repetita*.

Por lo demás, su apartado 4 podría completarse en los términos del artículo 12.4.a) de la LGP en el sentido de que, interpuesta una tercera de dominio, *“la Administración pública podrá acordar la suspensión del procedimiento de apremio cuando de la ejecución puedan derivarse perjuicios de imposible o difícil reparación. En ambos casos, el acuerdo de suspensión establecerá las medidas reglamentarias para el aseguramiento de los respectivos créditos.”*.

- El título del artículo 36 puede acortarse para referirse simplemente a los *“Intereses de demora”*, pues de su contexto ya se deduce con claridad que se trataría de intereses devengados por las *“...cuantías adeudadas a la Hacienda Pública”*.

En el apartado 1, la segunda cita a la “*Hacienda*” debería realizarse a la “*Hacienda Pública*”, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 11 *in fine*.

Por otra parte, el contenido del segundo apartado de este artículo resulta contradictorio entre sí y redundante al remitirse reiteradamente a la LGT. Así, respecto de “*todas las deudas de derecho público*” este precepto se remite al interés de demora previsto en la LGT (sin precisar el artículo) y, posteriormente, se remite al interés legal previsto en el segundo párrafo del artículo 26.6 de aquella ley, aplicable a las deudas en los supuestos de aplazamiento, fraccionamiento o suspensión de deudas garantizadas en su totalidad mediante aval solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o mediante certificado de seguro de caución. A estos efectos, bastaría con remitirse en general al artículo 26.6 de la LGT, sin hacer más distinciones.

- El artículo 38 del anteproyecto regula la “*representación y defensa de la Hacienda Pública*”.

En realidad, se trata de una incorrección, ya que, como dispone el artículo 11 del anteproyecto, anteriormente examinado, la Hacienda Pública se define como “*el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración de la Comunidad de Madrid, a sus organismos autónomos y a los entes de Derecho público de régimen especial, y se designará como Hacienda Pública*”.

Sin embargo, los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid no actúan en representación de derechos y obligaciones, sino de personas, que son titulares de tales derechos y obligaciones -concretamente, de la Administración de la Comunidad de Madrid y demás personas físicas o jurídicas cuya representación y defensa se les encomiende-, por lo que resulta impropio referirse a la representación y defensa de la Hacienda Pública, ya que, en todo caso, lo será de los sujetos que la integran.

Así resulta del artículo 551 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (el artículo 34 de la Ley 9/1990 se remite indebidamente al artículo 447 de aquella ley), cuyo apartado 3 establece que *“La representación y defensa de las comunidades autónomas y las de los entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda. Los Abogados del Estado podrán representar y defender a las comunidades autónomas y a los entes locales en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo”*.

Por otra parte, en el caso de la Comunidad de Madrid debe acudir a la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 1.1 dispone que *“El asesoramiento jurídico y la representación y defensa de la Comunidad de Madrid y de sus organismos autónomos, ante toda clase de Juzgados y Tribunales, corresponde a los Letrados de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid”*, mientras que la representación y defensa de los demás entes de derecho público únicamente se asumirá *“cuando su norma reguladora así lo establezca, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.1”*.

Finalmente, desde una perspectiva formal, el precepto proyectado, al igual que su equivalente de la Ley 9/1990, emplea la expresión *“los Jueces y Tribunales”*. No obstante, toda vez que la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, ha procedido a la conversión de los juzgados en tribunales de instancia, podría sustituirse tal expresión por la simple alusión a *“los tribunales”* o, si se prefiere, ante *“los órganos judiciales”*.

Habida cuenta de lo expuesto, debe reformularse el precepto, sugiriéndose la siguiente redacción alternativa: *“La representación y defensa ante los órganos judiciales de los distintos sujetos que integran la Hacienda Pública tendrá lugar, en los términos previstos por el artículo 551.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, por lo dispuesto en la ley de ordenación de los Servicios Jurídicos de la*



Comunidad de Madrid, así como, en su caso, en las normas reguladoras de cada uno de ellos”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sobre el **capítulo II** (*“Las obligaciones de la Hacienda Pública”*), pueden formularse las siguientes precisiones:

- Se recomienda que el artículo 42.1 (*“exigibilidad de las obligaciones”*) mencione expresamente los presupuestos generales *“de la Comunidad de Madrid”*.
- El artículo 43 prevé que las obligaciones se extinguen por pago, compensación, prescripción *“o cualquier otro medio previsto en el Código Civil y en el resto del ordenamiento jurídico”*. Entre estas formas adicionales de extinción, los artículos 1156 y 1187 a 1191 del Código Civil contempla la condonación, al igual que el artículo 59 de la LGT. Así, la anulación y baja en contabilidad de deudas de escasa cuantía prevista en el artículo 40.3 del anteproyecto sería un supuesto de condonación.
- El artículo 44 reproduce el tenor del artículo 30.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de aplicación general a tenor del apartado 2 de su disposición final segunda, por lo que resultaría innecesaria su inclusión, constituyendo nuevamente un supuesto de *lex repetita*.
- El artículo 45 presenta idéntico contenido al artículo 40.2 de la Ley 9/1990. En él se determina la competencia para el pago que proceda en cumplimiento de las resoluciones judiciales y administrativas, *“en la forma y límites autorizados”*. A este respecto, baste recordar la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones judiciales, *ex* artículo 118 de la CE, 17 y 18 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 103, 105 y 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante,

LJCA). En particular, respecto de las obligaciones de pago, dispone el apartado 1 de este último que *“Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial”*, salvo que pueda producirse grave trastorno a la Hacienda Pública, de conformidad con el apartado 4.

A estos efectos, resulta interesante traer a colación lo señalado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1982, de 7 de junio, en cuyo FJ 3 se ponía de manifiesto que *“El Abogado del Estado señala que al enjuiciar dicha situación ha de tenerse en cuenta que la ejecución de las sentencias que condenan a la Administración al pago de una cantidad de dinero da lugar a una tensión entre dos principios constitucionales; el de seguridad jurídica, que obliga al cumplimiento de las sentencias, y el, de legalidad presupuestaria, que supedita dicho cumplimiento a la existencia de una partida presupuestaria asignada a ese fin. Es evidente que esa tensión existe y que su superación exige la armonización de ambos principios, pero esta armonización, cualquiera que sea la forma en que se realice, no puede dar lugar a que el principio de legalidad presupuestaria deje de hecho sin contenido un derecho que la Constitución reconoce y garantiza, pues, como hemos señalado anteriormente el cumplimiento de las sentencias forma parte del derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales consagrado en el artículo 24”*.

- Los supuestos de hecho descritos en el artículo 46 (*“Interés de demora en obligaciones de la Hacienda Pública”*) son bastante confusos y, aparentemente, se les dan soluciones que resultan algo contradictorias, al menos a primera vista. Así, mientras el apartado 1 se remite al artículo 36 -que distinguía, a su vez, los tipos de interés aplicables en función de la naturaleza de la deuda, pública o privada-, los apartados 3 y 4 fijan diferentes tipos de interés para la devolución de ingresos indebidos, según las características y el origen de tal devolución. Y todo ello, dejando a salvo especialidades aplicables en materia tributaria, de contratación administrativa y de expropiación forzosa (ap. 2). En la MAIN no se explica el

porqué de esta regulación. Ello se produce como consecuencia de haber seguido en los apartados 1 y 2 el tenor del artículo 24 de la LGP, pero adicionando a continuación los apartados 3 y 4, que añaden complejidad al precepto y no parecen resultar plenamente compatibles con aquellos. En aras del principio de seguridad jurídica se sugiere simplificar la redacción de este precepto.

Adicionalmente, como consecuencia de la transcripción literal del artículo 24 de la LGP, el apartado 1 se refiere a *“la Administración”*, cuando el ámbito subjetivo de este capítulo y título es más amplio y se refiere a la Hacienda Pública, que comprende a todos los sujetos del artículo 11. Siendo así, debe reformularse este aspecto, pasando a disponer que *“Si la Hacienda Pública no pagara a su acreedor (...)”*.

Por último, en el caso de las resoluciones judiciales, los intereses de demora regulados en este precepto deben entenderse sin perjuicio de los intereses procesales, que se regulan en el artículo 106 de la LJCA.

- El artículo 47 *“prescripción de las obligaciones”* reproduce el artículo 42 de la Ley 9/1990, fijando un plazo cuatrienal de prescripción para el *“derecho a la devolución de ingresos indebidos y, en su caso, los intereses correspondientes”*. Y aclara que: *“El plazo se contará desde la fecha en que dicho ingreso hubiese sido realizado o desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la sentencia o resolución administrativa que declare total o parcialmente improcedente el acto que motivo la realización del ingreso indebido”* (apartado 1.c).

Cabría distinguir en el artículo 47.1 entre la prescripción del derecho a *“solicitar”* la devolución de ingresos indebidos y la del derecho a *“obtener”* dicha devolución, una vez reconocida por la Hacienda Pública, en términos semejantes a los previstos en las letras c) y d) del artículo 66 de la LGT, de aplicación general y cuyos plazos cuatrienales se computan conforme a lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LGT.

El **Título II**, uno de los más extensos del anteproyecto, trata *“Del régimen presupuestario”*, se distribuye en seis capítulos y abarca los artículos 50 a 109. Señala la MAIN que este título *“supone una adaptación de la normativa presupuestaria autonómica a la legislación comunitaria y estatal, incorporando novedades con respecto a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, relativas a cuestiones como la programación plurianual a medio plazo y la estabilidad presupuestaria. Es una regulación coherente con el acervo comunitario sobre gobernanza económica y, especialmente, con lo dispuesto en la normativa básica estatal sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”* (pág. 21).

En efecto, el Título II del anteproyecto incorpora aspectos que no figuran en la Ley 9/1990, derivados fundamentalmente de la L.O. 2/2012, aprobada, a su vez, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 135 de la CE³-reformado el 27 de

³ “1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.



septiembre de 2011-, que introdujo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los objetivos de la L.O. 2/2012 eran (i) garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, corporaciones locales y Seguridad Social; (ii) fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y (iii) reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

La L.O. 2/2012 mantuvo los cuatro principios tradicionales ya consagrados en el ordenamiento español en esta materia (principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos -arts. 3, 5, 6 y 7-), reforzando alguno de sus elementos, e introdujo tres nuevos principios: sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional (arts. 4, 8 y 9). Como indica su exposición de motivos, “[e]l principio de estabilidad presupuestaria se define como la situación de equilibrio o superávit. Se entenderá que se alcanza esta situación cuando las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural. Este principio se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas. Debe destacarse también la inclusión en la Ley del principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria”.

En cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. No obstante, el Estado y las comunidades autónomas pueden presentar déficit estructural en las situaciones excepcionales tasadas en la ley: catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria,

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.



situaciones que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (art. 11 de la L.O. 2/2012).

La L.O. 2/2012 introdujo, asimismo, la regla de gasto establecida en la normativa europea, en cuya virtud el gasto de las Administraciones Públicas no puede aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Esta regla se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento (arts. 12 y 32). Asimismo, se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el valor de referencia del 60 por ciento del Producto Interior Bruto establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural (art. 13). Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, tal y como establece el artículo 135.3 de la CE (art. 14).

Otros aspectos destacables de la L.O. 2/2012 son la regulación de los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas e, individualmente, para las comunidades autónomas (arts. 15 y 16). Y la articulación de un sistema de informes relativos al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto por parte de cada Administración pública, de cuya verificación se informará en las fases previas a la ejecución (art. 17), lo que permite una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección (arts. 18 a 26).

Por último, hay que recordar que la L.O. 2/2012 implantó la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo, ajustada a las previsiones de las directivas comunitarias (art. 29). Como novedad importante, esta ley extendió la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ese momento únicamente previsto para el Estado, también a las comunidades autónomas y a las corporaciones



locales, así como la dotación en sus respectivos presupuestos de un “fondo de contingencia” para atender necesidades imprevistas y no discrecionales (arts. 30 y 31).

En cumplimiento de los artículos 135.6 de la CE y 10.1 de la L.O. 2/2012, la Comunidad de Madrid ha venido adoptando, en las sucesivas leyes de presupuestos generales, las disposiciones adecuadas para la aplicación efectiva de los principios e instrumentos consagrados en la L.O. 2/2012⁴. Superando el carácter temporal de esa normativa, se recogen ahora tales disposiciones en el anteproyecto, con vocación de permanencia, en los términos que se expondrán a continuación.

El **capítulo I** del Título II, bajo la rúbrica “*Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*”, comienza con la enumeración, en términos ajustados a la L.O. 2/2012, de los principios rectores de la política presupuestaria del sector público autonómico (art. 50), deteniéndose, en particular, en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cuya verificación atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera, del Gobierno de la Nación y del Ministro de Hacienda en relación con la eventual adopción de medidas preventivas y correctivas (art. 51).

Por su parte, el artículo 52 aborda la aprobación anual de un límite de gasto no financiero coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, mientras que el artículo 53 regula el denominado “fondo de contingencia” (dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio), en términos acordes con los artículos 30 y 31 de la L.O. 2/2012. Este fondo de contingencia también se menciona en el artículo 62.5 del anteproyecto, a propósito de la clasificación económica de los créditos para gastos.

⁴ En este sentido, pueden citarse los arts. 7 a 10, 39 y 51 de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025.



Cierra el capítulo el artículo 54, dedicado a la “*estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las universidades públicas*”. La Comunidad de Madrid puede regular esta materia al amparo del artículo 53.2 de la Ley Orgánica 2/2023⁵, así como de los apartados 8 y 9 de su artículo 57. De hecho, la vigente Ley 9/2024 (art. 51) aborda el régimen presupuestario de las universidades en términos muy parecidos a los planteados en este anteproyecto. También se encuentra vigente actualmente la Orden de 24 de julio de 2017, conjunta de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte y de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se determinan los instrumentos y procedimientos de información dirigidos a garantizar el cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por las Universidades públicas madrileñas y sus entidades dependientes (en adelante, Orden de 24 de julio de 2017).

Aunque las universidades públicas forman parte del sector público institucional autonómico (art. 2.2.e) del anteproyecto), tienen autonomía financiera y sus presupuestos, así como los de sus entes dependientes, no se integran en los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid (art. 54 de la L.O. 2/2023). Ahora bien, sí han de cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera consagrados en la L.O. 2/2012, al estar incluidas en su ámbito de aplicación (art. 2.2) y, desde esta perspectiva, se regula el régimen económico y financiero de las universidades públicas en la L.O. 2/2023 (arts. 53 a 63).

A partir de tales premisas, el artículo 54 del anteproyecto se refiere al cumplimiento por los presupuestos de las universidades públicas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, e impone la aprobación de un plan económico-financiero e, incluso, la posible retención de parte de las transferencias corrientes consignadas nominativamente en los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid en caso de incumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario. Como veremos más adelante, este artículo ha de completarse con lo dispuesto en los artículos 108 y 109 del

⁵ “Las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta ley orgánica y en la legislación aplicable al sector público en estas materias, establecerán y desarrollarán las normas y procedimientos de elaboración, desarrollo y ejecución del presupuesto de las universidades de su competencia, así como para el control de los gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, con la colaboración y supervisión de los Consejos Sociales”.



anteproyecto en materia de elaboración de presupuestos y obligaciones de información y transparencia de las universidades públicas.

Cabe formular las siguientes observaciones sobre este capítulo:

- En el artículo 50.2 se sugiere incluir el principio de plurianualidad, pues ha de tenerse presente en la elaboración de los presupuestos del sector público autonómico conforme al artículo 5 de la L.O. 2/2012. De hecho, el anteproyecto menciona reiteradamente el factor de la “plurianualidad” al regular la programación presupuestaria y la elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos generales (arts. 65 a 68). Como alternativa, podría suprimirse el apartado 2 del artículo 50, al resultar prescindible, bastando con el apartado 1, en el que se reflejan todos los principios consagrados en los artículos 3 a 9 de la L.O. 2/2012.
- Desde una perspectiva formal, se recomienda revisar la redacción del apartado 3 del artículo 51, con el fin de evitar las reiteradas citas de la L.O. 2/2012. En este sentido, no parece indispensable una enumeración casuística de las competencias del Consejo de Gobierno para implantar las medidas correctivas y coercitivas previstas en los artículos 20 a 25 de la L.O. 2/2012, bastando con una atribución genérica de competencia al respecto.
- En relación con el artículo 52, debe tenerse en cuenta que, además de la fijación del límite de gasto por el Consejo de Gobierno y su remisión a la Asamblea para su debate y aprobación, el artículo 30.3 de la L.O. 2/2012 requiere la remisión al Consejo de Política Fiscal y Financiera, antes del 1 de agosto de cada año, de información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado. En consecuencia, deberán arbitrarse las medidas necesarias para garantizar la observancia de dicha obligación en plazo.

- En el artículo 54, el apartado 4 contempla el deber de las universidades públicas que no hayan cumplido con el objetivo de equilibrio presupuestario de *“aprobar en el plazo de tres meses, desde la aprobación o liquidación del presupuesto en situación de desequilibrio, un plan económico-financiero a un plazo máximo de tres años”*.

El plazo de tres meses conferido para la aprobación del plan económico-financiero es compatible con el artículo 23.1 de la L.O. 2/2012, que contempla un plazo de un mes para su presentación más dos para su aprobación. Por el contrario, el *dies a quo* previsto en el precepto proyectado (*“desde la aprobación o liquidación del presupuesto en situación de desequilibrio”*) resulta impreciso, pues el desequilibrio no siempre se producirá como consecuencia de la aprobación o liquidación del presupuesto, pudiendo darse en un momento intermedio de su ejecución. Es por ello que el referido artículo 23.1 de la L.O. 2/2012 establece que dicho plazo se computará *“desde que se constate el incumplimiento”*. Por otra parte, el apartado examinado establece que el plan económico-financiero venga referido a un plazo máximo de tres años, que supera el de dos años previsto tanto en el artículo 21.1 de la L.O. 2/2012, como en el disponen sexto de la Orden de 24 de julio de 2017.

Las retenciones contempladas en el apartado 5 encuentran su amparo en el artículo 57.9 de la L.O. 2/2023 en relación con el artículo 25 de la L.O. 2/2012. De igual modo, en el apartado 6 se limita a *“un máximo de seis mensualidades”* la cantidad previamente retenida cuyo pago puede reanudarse a favor de las universidades públicas; limitación que también aparece en el artículo 51.8 de la Ley 9/2024, pero que convendría justificar en la MAIN, dada la vocación de permanencia del anteproyecto.

El **capítulo II** del Título I lleva por rúbrica *“Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid”* y aborda, a lo largo de cuatro secciones, el contenido, las estructuras, la programación y la elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid (arts. 55 a 72).



Así, el artículo 55 regula su contenido objetivo (derechos y obligaciones) y el artículo 56 su ámbito subjetivo, es decir, los sujetos cuyos presupuestos deben integrarse en los generales de la Comunidad de Madrid y el contenido de los mismos según se trate de presupuestos de carácter limitativo o de naturaleza estimativa (estos últimos predicables de los entes de derecho público sometidos a derecho privado, las sociedades mercantiles, los consorcios y las fundaciones del sector público adscritos a la Comunidad de Madrid, conforme a apartado 2.c) del art. 56, y regulados en los arts. 105 a 107). Al igual que sucede con la distinción entre derechos económicos de naturaleza pública y privada, el anteproyecto incorpora la distinción expresa entre presupuestos limitativos y estimativos, de gran trascendencia, pero que tan solo se infería de la regulación de la Ley 9/1990 (*vid* arts. 54.2, 79.1, 111.5, 122.2 y 123.1).

Como aspecto de técnica legislativa, en el artículo 56.1 convendría distinguir en letras separadas entre los entes de derecho público de régimen especial y los entes de derecho público de derecho privado, dado el distinto régimen a que se someten unos y otros (los primeros con presupuesto limitativo y los segundos, estimativo), lo que llevará a reflejarlos separadamente en los presupuestos anuales. Si se quiere, también pueden contemplarse diferenciadamente los organismos autónomos administrativos y mercantiles, como de hecho sucede en el artículo 1 de la Ley 9/2024, al presentar igualmente especialidades sus presupuestos (*vid* arts. 64 y 73.4), lo que lleva nuevamente a que se consignen separadamente en las leyes anuales de presupuestos.

Los artículos 58 a 64 integran la sección 2ª de este capítulo, bajo la rúbrica “*Estructuras presupuestarias*”, y recogen la tradicional clasificación orgánica, funcional y económica de los estados de gastos e ingresos, atribuyendo al titular de la consejería competente en materia de Hacienda la competencia para crear, mediante orden, nuevos elementos de la clasificación económica, tanto en el estado de gastos como de ingresos (art. 62.6).



Sin perjuicio de algunas diferencias terminológicas, inspiradas en el artículo 40 de LGP,⁶ y con la necesaria adaptación a la nueva configuración del sector público institucional autonómico implantado en el anteproyecto, el capítulo II del Título I recoge *grosso modo* las pautas de la Ley 9/1990 sobre la estructura de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid (arts. 44 a 53).

Como únicas observaciones, el artículo 60 pasa a incluir dentro de la clasificación orgánica de los estados de gastos el fondo de contingencia, lo que no parece muy propio de dicha clasificación, al no venir referida a la organización administrativa -de hecho, no se contempla en el artículo 47.2 de la Ley 9/1990-, pareciendo más propia de la clasificación económica, razón por la cual también se recoge en el artículo 62.1. Asimismo, en lo que respecta a la clasificación orgánica, se prevén diferentes clasificaciones para los estados de gastos en el artículo 60 y para los estados de ingresos en el artículo 63.2, cuando la organización administrativa es la misma. En consecuencia, se sugiere revisar estos extremos.

Por lo demás, la clasificación económica de los estados de ingresos novedosamente introducida en el artículo 63.3 se inspira claramente en el artículo 41 de la LGP.

En lo que respecta a los organismos autónomos mercantiles, el artículo 64 del anteproyecto difiere del artículo 47.5 de la Ley 9/1990, pasando a asimilar más su contenido al de los presupuestos de los restantes sujetos con presupuesto limitativo, previendo únicamente la adición de una memoria explicativa del resultado de las operaciones comerciales. Frente a ello, el artículo 73.4 del anteproyecto mantiene la misma dicción que el artículo 54.4 de la Ley 9/1990, aludiendo a la cuenta de operaciones mercantiles que, sin embargo, ha desaparecido del contenido del artículo 64. Por ello, deberían armonizarse tales previsiones. Finalmente, existe un error tipográfico en el título de este último precepto, en el que “*organismo*” figura indebidamente en singular.

⁶ Así, los gastos corrientes “de funcionamiento” del art. 47.3 de la Ley 9/1990 se denominan en el anteproyecto “gastos corrientes en bienes y servicios”; y, en los mismos preceptos, los gastos “de intereses” son designados como “gastos financieros”.

Más novedosa resulta la sección 3ª (*“programación presupuestaria”*), pues, como declara la MAIN, *“recoge la regulación de la programación presupuestaria, estableciendo la necesaria aprobación de los escenarios presupuestarios a medio plazo, elaborados por la consejería competente en materia de hacienda y que deberán ser respetados a la hora de elaborar los anteproyectos presupuestarios anuales; se siguen así las directrices contenidas en esta materia en la normativa comunitaria y estatal, como el principio de plurianualidad recogido en el artículo 5 de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”* (pág. 21).

En efecto, el artículo 5 de la L.O. 2/2012 (*“principio de plurianualidad”*) prescribe que *“La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea”*. Y añade el artículo 7.1 de la misma ley que *“Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

Por su parte, la LGP declara en su exposición de motivos que *“La plurianualidad refuerza la previsión presupuestaria y normaliza el procedimiento de todas las Administraciones públicas con los programas de estabilidad y crecimiento”*, consagrando este principio en los artículos 26 y 27.

De hecho, los artículos 65 a 67 del anteproyecto se inspiran en la LGP, aunque la ley estatal plantea escenarios *“referidos a los tres ejercicios siguientes”* (arts. 28.1 y 29.1), mientras que el anteproyecto los extiende a los *“cuatro ejercicios siguientes”* (art. 65.4).

Asimismo, en este artículo 65.4, se dice que *“Los escenarios presupuestarios plurianuales establecerán los límites (...) que orientarán la acción del gobierno”*, cuando el artículo 29.1 de la LGP alude a las *“previsiones y límites”*, lo que parece más adecuado, pues los escenarios plurianuales no solo, ni principalmente, fijan límites, sino el marco orientador de la acción del Gobierno, así como los límites que se establezcan.

De igual modo, se diferencia el anteproyecto de la regulación estatal en que el artículo 28.1 de la LGP constriñe su ámbito al sector público estatal con presupuesto limitativo, mientras que el artículo 29.4 de la LGP prevé que los programas de actuación plurianual de los organismos y entidades con presupuesto estimativo se integren, a efectos informativos, en los programas plurianuales de los ministerios de que dependan funcionalmente. Por el contrario, el artículo 65.1 del anteproyecto no establece distinción al respecto.

Otra diferencia notable entre la LGP y el anteproyecto es que aquella prevé que los escenarios presupuestarios plurianuales, elaborados por el Ministerio de Hacienda y sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros (art. 28), se desarrollarán en programas plurianuales ministeriales, aprobados por el titular del ministerio (art. 29), y éstos, a su vez, en programas plurianuales de los distintos centros gestores de cada ministerio (art. 30), de tal manera que la asignación presupuestaria a los distintos departamentos ministeriales atenderá a la consecución de los objetivos que se hayan establecido en los respectivos programas plurianuales (art. 31).

Este desarrollo de los escenarios presupuestarios plurianuales no se contempla en el anteproyecto: se reserva a la consejería competente en materia de hacienda la competencia para su elaboración y al Consejo de Gobierno su aprobación (arts. 65 y 66), estableciendo la vinculación a dicha programación presupuestaria de cualesquiera planes o programas de actuación, actos administrativos, contratos, convenios y actuaciones de las entidades del sector público autonómico. Asimismo, el artículo 67 exige, en sus apartados 3 y 4, el informe preceptivo de la consejería competente en materia de Hacienda en los términos análogos a los contenidos en la disposición adicional primera de la Ley 9/2024 (como han venido exigiendo las anteriores leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid), mientras que el apartado 5 es un reflejo del artículo 21.9 de la citada Ley 9/2024 en lo que atañe a gastos de personal.



En el artículo 67.4, se recomienda adaptar su terminología a la de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), haciendo referencia a “*los contratos administrativos de concesión de obras y de concesión de servicios*”.

Finalmente, la sección 4ª, dedicada a “*elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos de la Comunidad de Madrid*” (arts. 68 a 72), es un reflejo de las disposiciones contenidas en esta materia en la Ley 9/1990 (arts. 48 a 52), que únicamente se completa con la necesaria adecuación a los escenarios presupuestarios plurianuales ya comentados (arts. 68 y 70.3.k).

En el artículo 70.1, se sugiere suprimir el adverbio “*exclusivamente*”, ya que también pueden existir otras disposiciones que vinculen en la elaboración y tramitación de los presupuestos, como sucede con el artículo 61 del EAM u otras normas básicas estatales o europeas que pudieran resultar aplicables.

El **capítulo III** del Título I, “*Régimen de los créditos y las modificaciones de los presupuestos limitativos*” (arts. 73 a 91), se distribuye en dos secciones.

La sección 1ª, “*Régimen de los créditos y las modificaciones de los presupuestos limitativos*”, comprende los artículos 73 a 81 y sigue, en lo esencial, las pautas marcadas por los artículos 54 y siguientes de la Ley 9/1990.

Algunas variaciones en la redacción de estos preceptos obedecen a la mera eliminación de remisiones normativas (p. ej. el último párrafo del artículo 74.2), lo que ha de valorarse positivamente a la luz de la directriz 64ª.

En otros casos, el cambio respecto de la Ley 9/1990 no es meramente formal: así sucede con el desplazamiento a favor del consejero competente en materia de hacienda de la facultad de autorizar excepcionalmente la superación de los límites de porcentajes de



gasto o anualidades para los gastos plurianuales (arts. 74.4 y 75.2 *in fine*) –facultad antes residenciada en el Consejo de Gobierno, *ex art. 55.5* de la Ley 9/1990-.

Lo mismo sucede con el artículo 76 del anteproyecto, que reduce su ámbito de aplicación a los organismos o entidades con presupuesto limitativo, frente a la actual regulación del artículo 57.3 de la Ley 9/1990.

De mayor calado es la regulación en el anteproyecto de las siguientes cuestiones, en las que se dota de plena carta de naturaleza a las siguientes operaciones:

- La “*tramitación anticipada de los expedientes de gasto*” del artículo 77, admitida en el artículo 55.2 de la Ley 9/1990 y desarrollada en la Orden de 16 de noviembre de 2018, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se regula el procedimiento a seguir en la tramitación anticipada de expedientes de gasto, así como en la Orden de 23 de julio de 2021, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regula el procedimiento a seguir en la tramitación anticipada de expedientes de gasto financiados con fondos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación.
- Las “*transferencias internas y aportaciones al sector público institucional*” del artículo 78, reguladas en la Orden de 12 de mayo de 2022, del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regula el procedimiento de las transferencias internas de carácter nominativo entre entes del sector público de la Comunidad de Madrid.
- En cuanto a la “*no disponibilidad de los créditos*” del artículo 79, en el que se atribuye al Consejo de Gobierno la facultad de adoptar dicho acuerdo a instancias del consejero competente en materia de hacienda, puede sugerirse la refundición de su contenido con el artículo 81 (“*amulación de los créditos*”) -de contenido análogo al artículo 56 de la Ley 9/1990-, de manera que se aborde en un solo precepto ambas cuestiones, dada la proximidad conceptual de ambos mecanismos.



Al mismo tiempo, en el artículo 79 convendría especificar los motivos o circunstancias que permitan adoptar el acuerdo de no disponibilidad de créditos, a fin de evitar su arbitrariedad.

Desde una perspectiva formal, cabe realizar las siguientes observaciones adicionales:

- En el artículo 73.3 debe corregirse una errata en la siguiente expresión: “... *en el nivel de vinculación a que se refiere en el apartado anterior*...”.
- En el artículo 75.1.c), el verbo debe figurar en subjuntivo (“*adscriban*”).
- Se sugiere completar el título del artículo 76, “*adquisición de bienes*”, añadiendo “*con pago aplazado*”, pues ésta es la característica esencial de lo regulado en dicho precepto.
- La Ley 3/2001 se cita en el artículo 76 con su denominación completa, mientras que en otras partes del anteproyecto se hace una referencia genérica a la “*ley que regule el régimen jurídico del Patrimonio de la Comunidad de Madrid*” (p. ej.: art. 75.1.b); 93.3 y 4; 94.4) lo que debería unificarse, optando por la cita de la vigente Ley 3/2001 de acuerdo con las directrices 74ª y 80ª.
- Por economía de cita (directriz 69ª) hay que suprimir la expresión “*de este artículo*” cuando los apartados 2 y 3 *in fine* del artículo 78 se remiten a otros apartados de ese precepto.

La sección 2ª de este capítulo, “*De las modificaciones presupuestarias*” (arts. 82 a 91), aborda los diferentes procedimientos que permiten articular tales modificaciones. Nuevamente se sigue, en lo esencial, las pautas marcadas por la Ley 9/1990 si bien presenta algunos mecanismos novedosos que solo se habían previsto en sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, como las “*habilitaciones*” de créditos, además de incluir un artículo introductorio sistematizador de los distintos instrumentos de



modificación presupuestaria (art. 82), e incorporar definiciones novedosas de algunos de ellos, como las transferencias (art. 86.1) o las generaciones de crédito (art. 88.1).

Así, tras enumerar el artículo 82 los diferentes mecanismos de modificación de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos de cada ejercicio, el artículo 83 -trasunto del art. 58 de la Ley 9/1990-, regula los “*créditos extraordinarios y los suplementos de crédito*”, cuya concesión requiere la tramitación del oportuno proyecto de ley, con la única excepción de los créditos de este tipo que necesite un organismo autónomo o un ente de derecho público de régimen especial, cuya concesión, siempre que no implique un aumento en los créditos de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, corresponde al consejero competente en materia de hacienda o al Consejo de Gobierno en función del porcentaje máximo que represente en el presupuesto de gastos de dicho organismo público (2% y 5%, respectivamente). Los créditos provisionales del artículo 84 constituyen un instrumento transitorio para la concesión de tales créditos extraordinarios o suplementarios en tanto se tramita el correspondiente proyecto de ley (su antecedente se halla en el artículo 59 de la Ley 9/1990).

Podría valorarse la introducción en el artículo 83.2.b) de una previsión más concreta en cuanto a la financiación de los créditos extraordinarios o suplementarios que requieran los citados organismos públicos, semejante a la reflejada en el artículo 56.2 de la LGP para los organismos autónomos estatales.⁷

Asimismo, en el artículo 83.1 habría de hacerse constar que la inexistencia de crédito “*adecuado*” es la que determina, junto a los restantes requisitos, la necesidad de tramitar la concesión de un crédito extraordinario.

⁷ “La financiación de los créditos extraordinarios o suplementarios únicamente podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto del organismo, o con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente.

En el caso de que la financiación propuesta para la modificación del presupuesto del organismo haga necesaria la modificación del presupuesto de gastos del Estado, ambas modificaciones se acordarán conjuntamente, mediante el procedimiento que le sea de aplicación a la del Estado”.

Por su parte, las *“ampliaciones de crédito”* del artículo 85 son herederas del artículo 60 de la Ley 9/1990; y las *“transferencias de crédito”* de los artículos 86 y 87 recogen el mecanismo ya previsto en los artículos 61, 62 y 64 de la Ley 9/1990, aunque su regulación es más completa e inspirada en el artículo 52 de la LGP. Y lo mismo sucede con las *“generaciones de crédito”* del artículo 88, cuyas fuentes de generación ya se contemplan en el artículo 65 de la Ley 9/1990, si bien se añaden algunas novedades, como la definición de esta figura en el apartado 1, inspirada en el artículo 53 de la LGP, o la regulación en el apartado 3 de las generaciones de crédito por remanente de tesorería afectado, que es un mecanismo que ya venía figurando en leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid (así, en el art. 5.4 de la Ley 9/2024⁸).

Representan una novedad las *“habilitaciones de crédito”* derivadas de una mayor recaudación o reconocimiento de derechos, previstas en el artículo 89 y reguladas actualmente en el artículo 15.1 de la Ley 9/2024.⁹ El anteproyecto desplaza su aprobación desde el Consejo de Gobierno al consejero competente en materia de hacienda, justificándolo la MAIN porque las habilitaciones de crédito *“deben sustentarse en mayores ingresos reconocidos o recaudados, lo que las hace más restrictivas que las generaciones de crédito, por lo tanto, se considera que pueden ser autorizadas por el mismo órgano administrativo que las generaciones”* (pág. 22).

Finalmente, las *“incorporaciones de crédito”* y la *“reposición de crédito”* de los artículos 90 y 91 tienen como antecedentes directos los artículos 67 y 66 de la Ley 9/1990, respectivamente.

⁸ “(...) los remanentes de tesorería correspondientes al saldo positivo de financiación procedente del Estado, de la Unión Europea o a las aportaciones de carácter finalista realizadas por otras personas físicas o jurídicas, quedarán afectados al cumplimiento de las finalidades específicas para las que la financiación fue concedida o las aportaciones fueron realizadas, siempre y cuando se mantengan en los mismos términos que entonces. En este caso, podrán aplicarse al presupuesto de gastos mediante las modificaciones presupuestarias que sean precisas”.

⁹ “El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a propuesta de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, podrá autorizar las habilitaciones de crédito que puedan establecerse en virtud de la mayor recaudación o reconocimiento de derechos de cualquiera de los subconceptos de ingresos previstos en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025. La Consejería de Economía, Hacienda y Empleo dará cuenta a la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de las actuaciones llevadas a cabo al amparo de este apartado”.

Como observación final, en varios de los preceptos de esta sección se suprimen las previsiones de dación de cuentas a la Asamblea de Madrid de las distintas modificaciones presupuestarias que se produjeran. Sin embargo, no se elimina tal deber, sino que se traslada a la disposición adicional segunda del anteproyecto -concretamente, en lo que se refiere a las modificaciones presupuestarias, en su apartado c).2º-, en la que se regula sistemáticamente y de forma unificada esta obligación de información parlamentaria, a fin de que pueda controlar la ejecución del presupuesto como previenen los artículos 9, 16.3.a) y 61.1 del EAM.

El **capítulo IV** del Título I, *“Ejecución y liquidación de los presupuestos de carácter limitativo”* (arts. 92 a 104), sistematiza las fases del proceso del gasto y de pago, así como las competencias en materia de gestión de gastos de la Administración, de los organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial y del Consejo de Gobierno; también se ocupa de regular la gestión del presupuesto de ingresos y ciertas figuras específicas como los *“pagos a justificar”*, los *“anticipos de caja fija”* y las *“ayudas públicas”*, siguiendo en gran medida las correlativas disposiciones de la Ley 9/1990 (arts. 68 a 78).

Como principal novedad de este capítulo cabe destacar que, en caso de superarse los límites porcentuales o el número de ejercicios futuros a que pueden aplicarse los gastos plurianuales según el artículo 74.2, la aprobación del gasto ya no corresponderá necesariamente al Consejo de Gobierno sea cual fuere su cuantía. Ciertamente, el artículo 95.2.d), en relación con el artículo 74.4, atribuye tal competencia al Consejo de Gobierno en el caso de contratos de obras bajo la modalidad de abono total del precio, según lo previsto en la legislación de contratos del sector público, pero ha desaparecido la atribución genérica de competencia a ese órgano colegiado para aprobar el gasto en tales supuestos.

A este propósito, la MAIN aclara lo siguiente: *“Esta modificación se realiza tras haberse establecido este régimen, en la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, para los gastos plurianuales derivados de la ejecución del gasto vinculado al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y se ha comprobado que la*

agilidad en el procedimiento no repercute en la seguridad y en el control del mismo. Además, en los últimos años la legislación de diversas Comunidades Autónomas ha regulado en este sentido, sirvan de ejemplo Castilla La Mancha, Andalucía o Extremadura; mientras que la de la Comunidad de Madrid era la única normativa que establecía que cuando fuera necesario modificar los citados límites, la competencia para la aprobación del gasto correspondía al Consejo de Gobierno, independientemente de la cuantía del gasto, lo que tiene como consecuencia la elevación a la aprobación de dicho órgano de gastos de pequeña cuantía” (pág. 23-24).

Por lo demás, sobre este capítulo pueden formularse las siguientes observaciones:

- En el artículo 92.1.d) se sugiere sustituir la expresión “...persona que tenga encomendada las funciones adscribas en el artículo 99...”, por “...persona que tenga encomendada las funciones descritas en el artículo 99...”. Aunque el anteproyecto reproduce aquí literalmente el artículo 68.1.d) de la Ley 9/1990, parece un error tipográfico que convendría subsanar para el mejor entendimiento de esta norma. En ese mismo sentido, tras el nombre de cada fase del proceso del gasto en las letras a) a d) del apartado 1, resultaría gramaticalmente más correcto sustituir la coma por dos puntos (e.g.: “Autorización: es el acto de previsión...”) o bien introducir la conjunción “que” tras la coma (e.g.: “Autorización, que es el acto de previsión...”), como adecuadamente se hace en el artículo 99.1 en relación con el proceso del pago. La misma observación es extrapolable al artículo 97.b).
- En el artículo 94, resulta suprimible, además de su apartado 5 (véase el comentario al artículo 32 a propósito de la regulación de la delegación en la normativa básica estatal), el apartado 3, que no aporta nada nuevo y se remite a lo ya previsto en los apartados precedentes. Por otra parte, debe revisarse la redacción del apartado 4, que viene a señalar que, sin perjuicio de lo establecido en su propia normativa, la competencia para la aprobación de los gastos relativos al arrendamiento de bienes se regirá por su propia normativa (esto es, la patrimonial). Se sugiere mejorar y simplificar la redacción, pasando a disponer que “La competencia para la aprobación de los gastos relativos al arrendamiento de bienes se regirá por el artículo 46 de la Ley 3/2001, de 21 de junio”.

- El artículo 99 pasa a regular en este capítulo el proceso del pago pues, como señala la MAIN en su página 27 (en la que existe una errata en la cita de la Ley 1/1990), aunque se trata de una de las funciones encomendadas a la Tesorería, también es el último escalón en el proceso de ejecución del gasto. Además de este cambio de ubicación sistemática, se pasa a definir novedosamente las dos fases que componen este proceso del pago. En cuanto a la primera de ellas, la definición se inspira en la descripción contenida en el párrafo quinto del apartado V de la exposición de motivos de la Ley 9/1990, que ahora pasa a dotarse de valor normativo. Con todo, no consideramos que la definición resulte acertada, pues no establece el concepto de ordenación del pago -que sería el acto por el que el órgano competente acuerda y ordena la realización del pago de una obligación o derecho económico previamente reconocido-, sino un criterio que ha de observarse al efecto y que, además, se reitera en el artículo 100 siguiente (existiendo, además, una divergencia entre ambos en cuanto a la forma de designar el plan sobre disposición de fondos). Por ello, recomendamos modificar la definición en el sentido apuntado.

Por otra parte, la previsión contenida en el artículo 99.1.a) *in fine* acerca de la necesidad de adecuar los pagos a las disponibilidades líquidas de la Tesorería puede entrar en colisión con normas básicas estatales o de la Unión Europea, como sucede con las relativas al deber de cumplimiento de las resoluciones judiciales (véase comentario al artículo 45) o con el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Habida cuenta de lo anterior, se sugiere eliminar del artículo 99.1.a) la referencia a la necesidad de adecuar los pagos a las disponibilidades líquidas de la Tesorería, así como al plan sobre disposición de fondos, que, además, resulta redundante en relación con el artículo 100, cuya redacción se reputa más acertada.



- Desde una perspectiva formal, conforme a la directriz 69ª, se recomienda suprimir la expresión “*de este artículo*”, cuando los artículos 95.3 y 101.5 se remiten a sus anteriores apartados.
- En materia de liquidación de los presupuestos, convendría que el artículo 104.2 mencionase la “*Tesorería Central*” -el texto del anteproyecto solo cita la “*Tesorería*”-, de acuerdo con las funciones que le encomiendan los artículos 180 y 181 como unidad administrativa encargada de realizar la actividad de tesorería respecto a los recursos financieros de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de los organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial que carezcan de tesorería propia.

El **capítulo V** del Título II regula los “*presupuestos del sector público institucional de carácter estimativo*” (arts. 105 a 107), es decir, los correspondientes a los entes de derecho público sometidos al derecho privado, las sociedades mercantiles, los consorcios adscritos a la Comunidad de Madrid y las fundaciones del sector público autonómico, todo ello de acuerdo con la nueva configuración del sector público institucional autonómico diseñado en el título preliminar del anteproyecto.

Junto al contenido de tales presupuestos (art. 105), se fijan ciertos límites en lo que atañe a la superación de sus importes globales, gastos de personal y dotaciones para gastos, entre otros aspectos (art. 106), confiriendo carácter de permanencia a los límites establecidos en este ámbito en la vigente Ley 9/2024 (art. 19).

Por economía de cita, conforme a la directriz 69ª, se recomienda suprimir la expresión “*de este artículo*”, del último párrafo del artículo 106.3 (al remitirse a su apartado 1).

Finalmente, el **capítulo VI** del título I, “*presupuestos de las universidades públicas*” (arts. 108 y 109) recuerda las competencias autonómicas relativas a la aprobación de las normas y procedimientos de elaboración de los mismos, sin perjuicio de la L.O. 2/2023, y



enumera las especificidades propias de tales presupuestos, así como las obligaciones de información y transparencia de las universidades públicas.

En relación con el contenido de este capítulo, la MAIN indica que *“se ha venido recogiendo una regulación muy similar en las distintas leyes anuales de presupuestos, por lo que la novedad es más la norma en la que se regula que el contenido de dicha regulación”* (pág. 24). Y, en efecto, el artículo 51 de la vigente Ley 9/2024, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025, contiene una regulación muy parecida en materia de régimen presupuestario de las universidades públicas a la consignada en varios de los apartados del artículo 108 proyectado, como sucede con los apartados 2, 4, 5 y 7. Debe advertirse acerca de la omisión de un apartado 6, por lo que el 7 debe reenumerarse.

En el apartado 2.a) del artículo 108, se advierte que la estructura del estado de gastos ha pasado a asimilarse a la general del artículo 59, por lo que no constituye una especificidad de las universidades como se indica en el párrafo precedente, omitiéndose la clasificación territorial que figura en el artículo 51.4.a) de la Ley 9/2024.

Por su parte, los apartados 1, 2.b) y 3 del artículo 108 se amparan en el artículo 57 de la L.O. 2/2023. En relación con el apartado 2.b), procedería asimilar su redacción a la ley orgánica, suprimiendo la coma e introduciendo el pronombre *“de aquella”* tras la referencia a los costes, en tanto que en el segundo párrafo de esa misma letra b) procede eliminar la coma tras *“universidad”* y coordinar el sujeto con el verbo, que deberá aparecer en singular (*“serán remitidas”*), al venir referido a *“La relación”*. También puede prescindirse de la coma en el apartado 7.

Por lo que respecta al artículo 109, su apartado 1 se fundamenta en el 6 de la L.O. 2/2012, en tanto que el apartado 2 obtiene su cobertura del artículo 57.9 de la L.O. 2/2023.

El **Título III**, *“De la Intervención General de la Comunidad de Madrid, el control interno y la contabilidad pública”* reúne la regulación del control interno de la gestión económico-financiera del sector público autonómico y de la contabilidad pública, materias que la Ley 9/1990 trataba de forma separada en sus títulos III, *“De la Intervención”* (arts. 82 a 89) y VI, *“De la contabilidad pública”* (arts. 113 a 128).

La MAIN justifica esta novedosa estructura del anteproyecto exponiendo que se considera *“adecuado establecer la regulación de la contabilidad del sector público en el título dedicado a la Intervención General, dadas las funciones atribuidas a esta unidad en su condición de órgano directivo y gestor de su contabilidad pública y las funciones de control contable que se le atribuyen”*. Y añade que *“se recoge toda la regulación que afecta a las competencias y al régimen del ejercicio de las distintas modalidades de control como un bloque unitario dentro de la ley”*, lo que *“resulta coherente con la regulación establecida en la normativa estatal”* (pág. 24). Y, efectivamente, a lo largo del articulado de este título es frecuente encontrar la huella de la LGP, como veremos más adelante.

En suma, el planteamiento descrito da lugar a un título III bastante extenso, que abarca los artículos 110 a 162, distribuido en cuatro capítulos de los que el último y el penúltimo se subdividen, a su vez, en secciones.

El **capítulo I** del título III, *“Disposiciones generales”*, (arts. 110 a 115) comienza estableciendo el sometimiento de la gestión económico-financiera del sector público autonómico al régimen de contabilidad pública y al control interno de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, que se despliega con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades controladas, a través de alguna de las siguientes modalidades (arts. 110 y 115):

- La función interventora propiamente dicha, entendida como control previo de los todos los actos administrativos que puedan dar lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación de caudales públicos; su regulación se desarrollada en el capítulo II de este Título.

- El control financiero, orientado a comprobar que la actuación del sector público autonómico en el aspecto económico-financiero, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, se ajusta al ordenamiento jurídico, así como a los principios generales de la buena gestión financiera. El control financiero se desarrolla en el capítulo III de este Título.
- Y, por último, el control contable, orientado a comprobar que la actuación del sector público autonómico se ajusta a las normas y principios de la contabilidad, se halla desarrollado en el capítulo IV.

El capítulo analizado aborda la definición, estructura y organización de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, los principios que rigen su actuación, los deberes y facultades de los funcionarios que ejercen el control interno, así como los objetivos, modalidades y forma de ejercicio de dicho control. Algunas de estas cuestiones se contemplan también los artículos 21 y 22 del anteproyecto, ubicados en su título preliminar.

En líneas generales, esta regulación es más completa que la contenida en la Ley 9/1990, recogiendo aspectos que, hasta ahora, se hallaban en disposiciones de carácter reglamentario, como el Decreto 45/1997, que sistematizó los principios que rigen el control interno (art. 3), los deberes del personal controlador (art. 4) o las fases y los procedimientos de la función interventora (arts. 9 y siguientes).

Asimismo, el anteproyecto incorpora algunas disposiciones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS, en adelante) como, por ejemplo, la atribución de la condición de *“agente de la autoridad”* al personal de la Intervención General de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de las funciones de control financiero de subvenciones o cuando lo determine la normativa comunitaria, aspecto contemplado en el artículo 113.4 siguiendo las pautas del artículo 47.1 de la LGS.



Y, como ocurre en multitud de ocasiones en este anteproyecto, también puede apreciarse una clara inspiración de la LGP: así, el artículo 114 (*“objetivos del control interno”*) tiene como modelo el artículo 142 de la LGP.

Sobre el capítulo I del título III pueden formularse las siguientes observaciones:

- Como ocurría en el índice del anteproyecto, el artículo 110 ha quedado fuera del capítulo I del título III en el que debe integrarse.
- Atendiendo a su contenido dispar, sería recomendable distribuir en apartados independientes cada uno de los párrafos del artículo 112 (*“principios”*). Asimismo, el título de este precepto podría completarse indicando *“principios de actuación”*.
- Las prerrogativas a las que alude el artículo 113.3 (interponer los recursos y las reclamaciones que autoricen las disposiciones vigentes, e instar la declaración de lesividad y la revisión de oficio de actos administrativos) deberían concretar los titulares de estas potestades, como sucede con el artículo 144.5 de la LGP. Y ello por cuanto que, si bien aquel precepto reproduce los artículos 83.3.b) de la Ley 9/1990 y 3.5 del Decreto 45/1997, no puede obviarse que incorporan una regla especial en relación con el artículo 53.4 de la Ley 1/1983, por lo que convendría introducir tal concreción.
- Los sujetos excluidos del control financiero a cargo de la Intervención General son, a tenor del artículo 22.1, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y las universidades públicas, que se regirán por su propia normativa. El artículo 115.3 añade la Asamblea de Madrid a dicha relación de sujetos exentos del control financiero, pero tal exclusión expresa parece superflua, pues el órgano legislativo no forma parte del sector público autonómico sobre el que actúa la Intervención General de la Comunidad de Madrid (art. 110).

En consecuencia, puede suprimirse la mención de la Asamblea de Madrid en el artículo 115.3.

- Por último, hay que señalar que la descripción del objeto del control contable ejercido por la Intervención General del artículo 115.4 no coincide exactamente con la consignada en el artículo 149.1.

Así, mientras aquel precepto apunta únicamente a *“la verificación de la correcta aplicación de los principios y normas de valoración recogidos en el plan general de contabilidad pública de la Comunidad de Madrid, sobre cualquier acto u operación con trascendencia económica”*, este es más ambicioso pues lo define como *“un conjunto de procedimientos, registros y normas que permiten registrar fielmente todas las operaciones económicas, financieras y patrimoniales realizadas por los sujetos integrantes del sector público administrativo. Asimismo, permite verificar y supervisar que dichas operaciones se ajustan a los principios contables públicos y a las normas de valoración, y proporcionan información útil y fiable para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la evaluación de la gestión pública”*. Es, igualmente, más amplio el concepto consignado en el artículo 2.4 del Decreto 45/1997, pues lo vincula al cumplimiento de todas las normas y principios de la contabilidad, y no solo en el plan general de contabilidad pública de la Comunidad de Madrid.

Sería deseable, en consecuencia, completar el artículo 115.4 para incluir todos los aspectos reflejados en el artículo 149.1.

El **capítulo II** del Título III, *“De la función interventora”* (arts. 116 a 125) comienza definiéndola en términos discrepantes con los artículos 21.2 y 115.2.

En efecto, mientras los artículos 21.2 y 115.2 del anteproyecto incluyen en la función interventora el control previo de *“todos los actos (...) que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos deriven y la recaudación, inversión o aplicación en general de caudales públicos (...)”*, el artículo 116.1 solo incluye en el objeto de la función interventora el control previo de los actos *“que puedan dar lugar a la realización de gastos, así como los pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de los fondos públicos con la finalidad de verificar su legalidad”*.

Con ello, el artículo 116.1 parece referirse únicamente al ejercicio de la función interventora sobre pagos y gastos -desarrollada reglamentariamente en los arts. 14 a 29 del Decreto 45/1997-, dejando fuera la función interventora sobre derechos e ingresos a la que también se refieren los artículos 21.2 y 115.2 -y que se regula en los arts. 11 a 14 del Decreto 45/1997-.

La descripción de la función interventora en la Ley 9/1990 (arts. 16.2, 82 y 83.2.a) y en la LGP (arts. 148 y 150.2.a) abarca tanto los gastos y pagos, como los derechos e ingresos, por lo que no se alcanza a comprender la omisión de estos últimos en el artículo 116.1 del anteproyecto, máxime cuando el apartado 2 de este precepto la admite tácitamente al señalar que *“la fiscalización e intervención previa de los derechos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad en los términos que reglamentariamente se establezcan (...)”*.

A mayor abundamiento, cabe añadir que, según el artículo 117.2.a) del anteproyecto, el ejercicio de la función interventora comprende *“la fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores.”*

En consecuencia, deberá revisarse el artículo 116.1 del anteproyecto con el fin de englobar en la función interventora todos los aspectos mencionados en los artículos 21.2, 115.2 y 117.2.a).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Al margen de la anterior observación, puede indicarse que este capítulo aborda las distintas modalidades de la función interventora, la fiscalización e intervención previa de requisitos esenciales -regulada reglamentariamente 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 en la Comunidad de Madrid-, así como la fiscalización e intervención previa de muestra, o los supuestos exentos de fiscalización, entre otros aspectos, siguiendo



en líneas generales las pautas de la Ley 9/1990 con la incorporación de algunos aspectos regulados, hasta ahora, a nivel reglamentario, así como algunos añadidos inspirados en la LGP, como sucede señaladamente con los artículos 123 a 125, relativos a los reparos, las discrepancias y la omisión de fiscalización previa, que pasan a asimilarse a los artículos 154 a 156 de la LGP.

Por lo demás, como consideraciones adicionales, pueden señalarse las siguientes:

- Una adecuada técnica legislativa exigiría unificar las enumeraciones de los actos sujetos a fiscalización que se emplean en distintos preceptos de este capítulo, que pueden ocasionar dudas interpretativas y generar inseguridad jurídica, resultando preferible, en lo posible, el empleo de fórmulas abstractas en las que resulten subsumibles los distintos supuestos particulares.

Así, el artículo 119.2 alude a la comprobación de *“contratos, convenios y subvenciones”*; por su parte, el artículo 122.1 se refiere a *“las obras, servicios, suministros, adquisiciones, convenios y subvenciones”*; más adelante, el artículo 122.4 alude a cualquier *“contrato, adquisición, convenio y subvención”*; y el artículo 123.3.e) remata haciendo referencia a *“obras, suministros, adquisiciones y servicios, así como de subvenciones y ayudas públicas”*.

En todos los supuestos citados se podría emplear la misma fórmula, considerándose la empleada por el artículo 119.2 como la más correcta, pues las obras, servicios y suministros constituyen todos ellos contratos típicos sujetos a la LCSP, en tanto que las *“adquisiciones”* a que se alude en algunos de los anteriores preceptos necesariamente han de verificarse a través de contratos, bien sean sujetos a la LCSP cuando se trate de suministros, o a la normativa patrimonial, en caso de adquisiciones de bienes inmuebles o derechos incorpóreos. Por ello, todas estas expresiones resultan prescindibles.

- El artículo 121 atribuye al titular de la Intervención General de la Comunidad de Madrid la determinación de los requisitos a verificar en la fiscalización e intervención

previa de pagos a justificar y anticipos de caja fija, omitiendo cualquier mención o remisión al desarrollo reglamentario que actualmente se contiene en los artículos 20 a 22 del Decreto 45/1997, en los que se regulan tales extremos. Por seguridad jurídica, y a fin de evitar ulteriores problemas interpretativos, resulta imprescindible aclarar si tales preceptos reglamentarios han de considerarse derogados mediante su inclusión expresa en la correspondiente disposición derogatoria -pues, en caso contrario, las resoluciones del titular de la Intervención General que se dictasen en contravención de los mismos podrían encontrarse incurso en causa de nulidad de pleno derecho atendiendo al principio de inderogabilidad singular de los reglamentos consagrado en el artículo 37 de la Ley 39/2015-, o si los requisitos que pueda establecer el titular de la Intervención General deben serlo en el marco del desarrollo reglamentario aplicable, en cuyo caso se sugiere reformular el artículo proyectado del modo que sigue: *“La determinación de los requisitos a verificar en la fiscalización e intervención previa de pagos a justificar y anticipos de caja fija, así como el procedimiento a seguir en la intervención de las cuentas justificativas, se regirá por lo previsto en las disposiciones que se dicten en desarrollo de la presente ley, así como de las instrucciones que pueda dictar el titular de la Intervención General de la Comunidad de Madrid en interpretación y aplicación de las mismas”*.

- En el artículo 122, el apartado 4 introduce una precisión acerca de la exclusión del IVA que no se contempla en otros preceptos en los que se establecen determinados límites cuantitativos. Por seguridad jurídica, se recomienda valorar la posibilidad de especificar tal cuestión en relación con todos los supuestos susceptibles de generar dudas sobre el particular, o bien una previsión general al respecto para todos ellos.
- En el artículo 123, el segundo párrafo del apartado 1 es idéntico al contenido del apartado 2, por lo que debe eliminarse. En el apartado 3.c), la referencia al Tesoro Público, trasladada textualmente del artículo 154.2.e) de la LGP, podría sustituirse por la de Hacienda Pública, en consonancia con el artículo 11 y concordantes del anteproyecto. Más adelante, el numeral del apartado 4 figura indebidamente en rojo. En ese mismo apartado 4 *in fine*, debería aludirse a la formulación de reparos y no a su interposición, pues estos no se interponen como los recursos. Y en la última frase del apartado 5, no se alcanza a comprender la referencia a *“la prescripción”* en dicho



contexto, por lo que se recomienda emplear la misma redacción que el último párrafo del artículo 154.2 de la LGP, dado que el resto del contenido ha sido traído del mismo.

Desde el punto de vista sustantivo, se observa que la regulación de los reparos, al haberse asimilado a la contemplada en la LGP, puede plantear algunas discordancias con la del artículo 15 del Decreto 45/1997, como sucede en materia de suspensión, toda vez que éste tasa los supuestos que producen tal efecto, en tanto que el apartado 2 del precepto proyectado contempla efectos suspensivos generales. Siendo así, la regulación reglamentaria habrá de considerarse tácitamente derogada en este punto al aprobarse la nueva ley, como previene su disposición derogatoria única.

El **capítulo III** del Título III, “*Del control financiero*” (arts. 126 a 143), sistematiza las modalidades bajo las que puede ejercerse este tipo de control: (i) control financiero permanente; (ii) auditoría pública; (iii) supervisión continua del sector público institucional; y (iv) control financiero de subvenciones.

En todo caso, el ejercicio del control financiero se atribuye a la Intervención General de la Comunidad de Madrid. Su regulación se adapta a la nueva configuración del sector público de la Comunidad de Madrid, excluyendo de este control a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y las universidades públicas, que se regirán por su normativa propia (art. 22.1).

Desde un punto de vista formal, hay que señalar que la división de este capítulo en secciones debería abarcar la totalidad de sus preceptos, pues los artículos 126 a 129 no se han incluido en ninguna sección, mientras que los restantes artículos 130 a 143 se distribuyen en sucesivas secciones. Se sugiere, en consecuencia, agrupar aquellos artículos en una sección 1ª, bajo la rúbrica “*disposiciones generales*” y ajustar la numeración de las restantes secciones. Esta observación determina, asimismo, la necesaria adaptación del índice del anteproyecto.

Expondremos a continuación, sucintamente, las características de las distintas modalidades de control financiero que recoge el anteproyecto, no sin antes indicar que sus preceptos se inspiran claramente en la LGP (arts. 157 a 175).

- Al control financiero permanente se somete la Administración de la Comunidad de Madrid, los organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial (art. 131), incluyendo un conjunto de aspectos enumerados en el artículo 132 que lo configuran como un control calificable como residual, pues, junto a puntos más concretos, comprende los aspectos de la gestión económico no sujetos a la función interventora. El ámbito subjetivo de este control financiero permanente es más limitado que el previsto en el ámbito estatal por el artículo 158 de la LGP, como ya sucede actualmente con el artículo 32 del Decreto 45/1997.
- Al control financiero bajo la modalidad de auditoría pública se somete la totalidad del sector público autonómico, excepto la Cámara de Cuentas y las universidades públicas (art. 134); es un control sistemático realizado *ex post* mediante procedimientos de revisión que admiten tres variantes: (i) auditoría de regularidad contable; (ii) auditoría de cumplimiento; y (iii) auditoría operativa -que puede ser, a su vez, de programas presupuestarios; de sistemas y procedimientos; y de economía, eficacia y eficiencia-.
- Por otra parte, a tenor del artículo 138, sobre todos los sujetos del sector público institucional autonómico se realizará una supervisión continua por la Intervención General de la Comunidad de Madrid que verifique la subsistencia de las circunstancias que motivaron su creación, su sostenibilidad financiera y la eventual concurrencia de causas de disolución (art. 138). Junto a esta modalidad de control financiero y para los mismos sujetos, el artículo 23 prevé un control de eficacia a cargo de la consejería de adscripción.

Otra novedad del anteproyecto son los denominados “planes de acción”, que serán elaborados por cada organismo o entidad sometida a cualesquiera de las anteriores



modalidades de control financiero, con el fin de plasmar las medidas concretas a adoptar (y su calendario de implantación) para subsanar debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes manifestados en los informes de control financiero. Estos planes de acción se someten a la conformidad del Interventor General de la Comunidad de Madrid (arts. 139 y 140). También en este punto el anteproyecto sigue el espíritu y la letra de la LGP, que regula planes similares en sus artículos 161 y 166.3.

Finalmente, la cuarta y última modalidad de control financiero es la que se proyecta sobre las subvenciones (arts. 141 a 143). En este caso sirve como modelo del anteproyecto el artículo 44 de la LGS; puesto que el mismo no tiene carácter básico, atendiendo a lo establecido en su disposición final primera, no se reputa incorrecta su reproducción en este anteproyecto, máxime cuando se amplía su ámbito a otras ayudas.

Sobre este capítulo pueden formularse las siguientes observaciones:

- Dada la amplitud del ámbito objetivo del “control financiero de subvenciones”, que, a tenor del artículo 143.1, se extiende a *“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”*, cabe sugerir que se complete dicha expresión en el artículo 126 in fine y en el título del artículo 141, de tal manera que se refieran al *“control financiero de subvenciones y otras ayudas públicas”*.
- El artículo 128 remite los criterios de elaboración de informe a las “normas” que la Intervención General de la Comunidad de Madrid apruebe. Dado que el ejercicio de la potestad reglamentaria se agota en los consejeros, resultaría más apropiado aludir a los criterios o instrucciones que establezca la Intervención General.
- El artículo 132 enumera las actuaciones que “podrá” incluir el control financiero permanente, lo que permitirá elegir una o varias de las mismas dado el carácter facultativo de la redacción de este precepto. Por el contrario, el artículo 159 de la



LGP, de contenido análogo, señala las actuaciones que *“incluirá”* el control financiero permanente, lo que parece más congruente con la voluntad de verificar de forma continuada la situación y el funcionamiento de los sujetos enumerados en el artículo 131.

En consecuencia, se sugiere que el inciso inicial del artículo 132 establezca que el *“control financiero permanente incluirá las siguientes actuaciones”*.

- Se sugiere distribuir los dos párrafos del artículo 133 en sendos apartados.
- Puesto que el control financiero se extiende a todo el sector público autonómico, de conformidad con los artículos 22.1 y 115.3, no resulta apropiado referirse en los artículos 139.1 y 140.2 al *“organismo o entidad controlada”*, pues, además del sector público institucional, también debe incluirse a la Administración de la Comunidad de Madrid, que se estructura en órganos administrativos. Por tanto, la referencia correcta sería a los órganos, entidades u organismos controlados.
- Finalmente, en cuanto al orden de los artículos 141 a 143 (sobre control financiero de subvenciones), sería deseable regular en primer lugar el ámbito subjetivo de aplicación, antes que el objeto y las actuaciones que comprende este tipo de control.

El **capítulo IV** del Título III, *“Contabilidad del sector público”*, abarca los artículos 144 a 162 distribuidos en tres secciones en las que, tras las oportunas *“disposiciones generales”*, se aborda la *“organización y competencia en materia contable”* y las *“cuentas anuales de las entidades del sector público y la Cuenta General”*.

Cabe reseñar que la contabilidad de sector público era objeto de un título independiente en la Ley 9/1990 (título VI, arts. 113 a 128), optando el anteproyecto por encuadrarlo como un capítulo enmarcado en el título dedicado al control ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.



Este capítulo adapta a la Comunidad de Madrid la normativa propia de la contabilidad del sector público estatal recogida en el título V de la LGP (arts. 119 a 123), especialmente en lo relativo a los principios generales y fines de la contabilidad del sector público autonómico reflejados en su sección 1ª (arts. 144 a 150). Además, detalla la organización y competencias en materia contable en la sección 2ª (arts. 151 a 154), y, finalmente, aborda las cuentas anuales de las entidades del sector público autonómico y la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, aspecto sobre el que nos detendremos a continuación.

En efecto, la sección 3ª de este capítulo (arts. 155 a 162) regula las cuentas anuales de las entidades del sector público autonómico y la Cuenta General de la Comunidad de Madrid.

Al hilo de estas cuestiones, señala la exposición de motivos (y, en los mismos términos, la MAIN -pág. 25-) cuanto sigue:

“Conocedores de los avances conseguidos en los últimos años en la calidad de la información contable incluida en las cuentas anuales individuales de la Administración de la Comunidad de Madrid, se plantea la necesidad de avanzar también en la elaboración de cuentas consolidadas en el ámbito del sector público autonómico. Con esta finalidad se recoge el contenido de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid que se formará mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público autonómico a estos efectos. La Cuenta General debe suministrar la necesaria información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto del sector público autonómico.

Es de destacar la ampliación del ámbito subjetivo de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid a la totalidad de entidades pertenecientes al sector público autonómico consideradas a tal efecto, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y siguiendo las recomendaciones que venía realizando la Cámara de Cuentas en sus últimos informes de fiscalización. Todo ello redunda en la coherencia de esta regulación con el ordenamiento jurídico estatal y europeo.



La aprobación de la Cuenta General por la Asamblea de Madrid cierra el ciclo presupuestario de la Comunidad de Madrid.”

En términos congruentes con este planteamiento, los artículos 159 a 162 regulan la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, para cuya formación el sector público autonómico abarca, en primer lugar, todos los sujetos enumerados en el artículo 2 (es decir, tanto la Administración de la Comunidad de Madrid como el sector público institucional), con la única excepción de las universidades públicas y sus entidades dependientes, y, en segundo lugar, la Asamblea de Madrid, sometida al régimen presupuestario de la Ley de Hacienda, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa y su normativa propia (art. 3).

La proyectada regulación del contenido, formación y aprobación de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid se inspira claramente en la LGP (arts. 130 a 132), sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de la Administración autonómica.

Sobre el capítulo IV del Título III pueden formularse las siguientes observaciones:

- En la definición de la contabilidad del sector público que se contempla en el artículo 144.1, resultaría deseable una mayor precisión, evitando redundancias y enumeraciones que reiteran conceptos. Así, por ejemplo, podría suprimirse el inciso *“presupuestaria, no presupuestaria”*, que no se consigna en las definiciones previstas en los artículos 119.2 de la LGP y 41 del Decreto 45/1997 y que resulta extraño, pues son los presupuestos los que reflejan las operaciones económicas y no al revés. Por ello, bastaría con señalar que se trata de *“un sistema de información económico-financiera y presupuestaria que tiene por objeto registrar todas las operaciones de contenido económico, financiero o patrimonial...”*.
- El título del artículo 147, *“Fines”*, puede completarse añadiendo *“de la contabilidad del sector público de la Comunidad de Madrid”*.



- En el artículo 149, debe rectificarse el sangrado del apartado 1.
- En el artículo 151 ha de corregirse una errata en el primer párrafo, al indicar que *“Corresponden al titular de la consejería competente en materia de hacienda ~~y~~ las atribuciones siguientes...”*.
- En el artículo 152, procedería la supresión o revisión de la competencia consignada en la letra k), que no encuentra equivalente en los artículos 116 de la Ley 1/1990 y 125 de la LGP, pues la determinación de los sujetos del sector público autonómico a los que corresponde la remisión de información relacionada con el cumplimiento de las leyes de estabilidad presupuestaria dependerá de lo que dicha normativa establezca, sin que la Intervención General pueda disponer otra cosa, más allá de interpretar las dudas que pudieran derivarse de su aplicación.
- En el artículo 154.1 (*“cuentadantes”*), habría que añadir una letra d), relativa a los presidentes del patronato, o quienes tengan atribuidas funciones ejecutivas en las fundaciones del sector público autonómico.

A este propósito indica MAIN (pág. 26): *“Se establece la obligación de rendir cuentas de todos los sujetos que conforman el sector público autonómico¹⁰, de acuerdo con los principios contables que le sean de aplicación. (...) como novedad destacada, se distingue entre el sector público administrativo, el empresarial y el fundacional para facilitar la consolidación de cuentas dependiendo del plan contable que las entidades hayan utilizado, en coherencia con la normalización contable que demandan las normas internacionales de contabilidad del sector público”* (El subrayado es nuestro).

Y, en efecto, el artículo 145.c) del anteproyecto distingue en materia de contabilidad al *“sector público fundacional”*, en el que se integran *“las fundaciones del sector público y el resto de entidades sometidas a la adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos”*.

¹⁰ Las fundaciones públicas se integran en el sector público institucional de la Comunidad de Madrid a tenor del artículo 2.2.d).



Finalmente, cabe reseñar que el artículo 138.1.f) de la LGP -con un contenido análogo al artículo 154 del anteproyecto-, recoge como cuentadantes a los *“presidentes del patronato, o quienes tengan atribuidas funciones ejecutivas en las fundaciones del sector público estatal”*.

- Por economía de cita (directriz 69ª), se recomienda eliminar la expresión *“de esta ley”*, cuando el artículo 154.2 se remite al Título VI.

Y ha de corregirse una errata en el inciso final del artículo 154.7, al señalar que *“(…) será aplicable lo establecido en la ~~de~~ sección 3ª de este capítulo”*.

- Se sugiere que el título de la sección 3ª se complete indicando *“Cuentas anuales de las entidades del sector público y Cuenta General de la Comunidad de Madrid”*, por ser esta la denominación específica del documento contable regulado en los artículos 159 a 162.

Adicionalmente, por su naturaleza de nombre propio, la “Cuenta General de la Comunidad de Madrid” debe aparecer siempre citada en mayúscula (aparece con minúsculas en el artículo 151.b).

- Se recomienda que el título del artículo 158 se complete indicando *“procedimiento de rendición de cuentas anuales”*, al abordar cuestiones específicas como los plazos y el conducto de presentación de tales cuentas. Y también por analogía con el título del artículo 139 de la LGP, con un contenido similar.

Sería conveniente distribuir el contenido del artículo 158 en dos apartados, el primero comprensivo de los dos párrafos iniciales, referidos a las obligaciones de los cuentadantes, mientras el párrafo final podría constituir un segundo apartado, relativo a las obligaciones de la Intervención General de la Comunidad de Madrid en la remisión de las cuentas anuales a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.



- El último párrafo del artículo 161 habría de constituir un apartado independiente, por razón de la materia que aborda, distinta de la enunciada en el apartado anterior.

Y, para su mejor comprensión, convendría insertar una referencia a la entidad afectada por el carácter desfavorable del informe de auditoría, indicando que “*No será obstáculo para la consolidación de las cuentas de una entidad la circunstancia de que (...)*”.

El **Título IV**, “*De las operaciones financieras y los avales*” (arts. 163 a 179), supone, en palabras de la exposición de motivos, “*la adaptación de la normativa a la realidad financiera que se ha ido regulando en las distintas leyes anuales de presupuestos, distinguiendo entre las operaciones financieras pasivas y las activas*”.

En materia de endeudamiento autonómico ha de tenerse presente el artículo 14 de la LOFCA, junto a la ya comentada L.O. 2/2012.

Los términos en que se ha redactado el **capítulo I** del título IV, “*De las operaciones financieras pasivas*” (arts. 163 a 168) requieren de un análisis comparativo con los artículos 90 a 96 de la Ley 9/1990, encuadrados en el capítulo I de su título IV (“*Del endeudamiento*”), al que se dedican las siguientes líneas.

La Ley 9/1990 distingue entre el endeudamiento “*de la Comunidad*” y el de la administración institucional: mientras a esta última solo se refiere para incluir sendas previsiones relativas a la posibilidad de realizar operaciones de crédito a corto plazo, en coordinación con la consejería competente en materia de Hacienda (art. 91.2¹¹), y a la

¹¹ “Los Organismos Autónomos, las Empresas Públicas y demás Entes que se clasifiquen en el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, y el resto de Organismos Autónomos, Entidades públicas empresariales, Sociedades Mercantiles y demás Entes de Derecho público dependientes de la Comunidad de Madrid, incluidas en el subsector sociedades no financieras públicas, podrán realizar operaciones de crédito a lo largo del ejercicio, en coordinación con la ejecución de la política



necesaria autorización de esta consejería para realizar operaciones financieras a largo plazo (art. 92.2¹²), el resto del capítulo I del título IV de la Ley 9/1990 regula las condiciones del endeudamiento “*de la Comunidad*”, de lo que se infiere su aplicación a las operaciones financieras pasivas realizadas exclusivamente por la Administración de la Comunidad de Madrid. En el mismo sentido puede citarse la Ley 9/2024, que distingue entre las operaciones financieras pasivas de la Comunidad (arts. 40.1 y 41.1.a), y las realizadas por ciertos sujetos de su administración institucional (apartados 2 a 4 del art. 40 y art. 41.2).

Por su parte, el anteproyecto alude en ciertas ocasiones a las operaciones financieras pasivas del “*sector público autonómico*” (p. ej.: arts. 163.1, 164.3 y 165.1), de lo que podría deducirse que tales disposiciones son aplicables tanto al endeudamiento de la Administración de la Comunidad de Madrid como al de la totalidad del sector público institucional autonómico, incluyendo, en consecuencia, todos los sujetos enumerados en el artículo 2.2. Sin embargo, esta interpretación estrictamente literal del anteproyecto puede no ser correcta, pues los correlativos preceptos de la Ley 9/1990 (arts. 90.1, 93.3 y 96.1) aluden exclusivamente al endeudamiento “*de la Comunidad*”.

Adicionalmente, hay que añadir que en ciertos casos sorprende esa aparente equiparación del anteproyecto entre el régimen jurídico aplicable al endeudamiento “*de la Comunidad*” y el de la totalidad del “*sector público autonómico*”. Así, por ejemplo, al establecer el artículo 164.3 del anteproyecto que “*la deuda pública que emita el sector público autonómico gozará de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado*”, lo que no

financiera y del régimen que para las operaciones de carácter económico y financiero establezca la Consejería competente en materia de Hacienda”.

¹² “Los Organismos Autónomos, las Empresas Públicas y demás Entes que se clasifiquen en el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento(CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, y el resto de Organismos Autónomos, Entidades públicas empresariales, Sociedades Mercantiles y demás Entes de Derecho público dependientes de la Comunidad de Madrid, incluidas en el subsector sociedades no financieras públicas, necesitarán autorización expresa de la Consejería competente en materia de Hacienda para realizar operaciones financieras con plazo de reembolso superior a un año. La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad fijará el límite de estas operaciones”.



coincide exactamente con las previsiones de la normativa básica en esta materia, que se limita a señalar que *“la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado”* (art. 14.5 de la LOFCA).

A las dudas que suscita lo anteriormente expuesto se suma el hecho de que el anteproyecto especifica la aplicación de ciertas disposiciones a determinados sujetos del sector público institucional autonómico. Así ocurre con los apartados 5 y 6 del artículo 163 que, en materia de aplicación de ingresos y gastos provenientes de la deuda pública, se refieren a las *“operaciones financieras de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial”*, excluyendo tácitamente a otros sujetos integrados en el sector público institucional autonómico conforme al artículo 2.2.

Y lo mismo puede decirse de las letras g) y h) del artículo 166 del anteproyecto, que incluyen entre las facultades del consejero competente en materia de Hacienda en este ámbito la de *“consignar en los programas de la consejería competente en materia de hacienda respecto de la Administración de la Comunidad de Madrid, y en los programas de los organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial, los créditos necesarios para hacer frente a los reembolsos contractuales o anticipados de sus operaciones financieras pasivas”*, así como la de *“encomendar el ejercicio de las competencias (...) en relación a las operaciones financieras pasivas autorizadas de los organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial, a sus correspondientes órganos rectores”*.

Por el contrario, los artículos 167.5 y 168.2 se refieren genéricamente a *“los sujetos del sector público institucional”* en lo relativo a la necesaria autorización expresa de la consejería competente en materia de Hacienda para realizar las operaciones financieras pasivas a corto y largo plazo.

Llegados a este punto, ha de recomendarse una revisión global del capítulo I del Título IV con el fin de aclarar la aplicación de cada una de sus disposiciones a la totalidad del sector público autonómico o a una parte del mismo. A título meramente ilustrativo puede traerse



a colación la LGP, que distingue en capítulos separados de su título IV la Deuda del Estado (capítulo II, arts. 94 a 105) y el endeudamiento de los organismos y entidades integrantes del sector público institucional estatal (capítulo IV, art. 111).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sin perjuicio de la anterior consideración, pueden formularse las siguientes observaciones sobre este capítulo:

- En el artículo 163.2 se sugiere sustituir la expresión “*moneda nacional*” por “*euros*”, por ser la terminología empleada en normas más recientes.¹³
- En los apartados 2, 3 y 4 del artículo 163 puede eliminarse por superflua la remisión al apartado 1.
- En el artículo 165.2 se observa una errata al citar el plazo de “*diez años*”.
- En relación con las facultades del consejero competente en materia de Hacienda en este ámbito, cabe sugerir la sustitución del título del artículo 166 (“*Autorizaciones en operaciones financieras pasivas*”) por “*Competencia para la formalización de las operaciones financieras pasivas*”, según el modelo del artículo 98 de la LGP, reservando el concepto de “autorización” para la habilitación legal imperativa prevista en el artículo 163.3.
- En el artículo 166 se recomienda redactar el inciso inicial en los siguientes términos, en aras de mejorar su comprensión: “*Con las limitaciones que deriven de lo previsto en los apartados 3 y 6 del artículo 163 y en el apartado 1 del artículo 167...*”, pues este último equivale al apartado 2 del artículo 90 de la Ley 9/1990, al que también se remitía el primer párrafo de su artículo 95.

¹³ Orden ECE/417/2019, de 3 de abril, por la que se autoriza a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional a realizar operaciones activas y pasivas de gestión de la tesorería del Estado, y se regulan los procedimientos para su concertación (arts. 7.2 y 12.2).

Al final de este mismo artículo 166 se introduce una nueva competencia, cuya redacción debería ser revisada, pues no es el consejero quien se subroga en la posición deudora de un tercero (esto es, él no asume personalmente la obligación de pago), sino que será quien autorice la subrogación por parte de la Administración de la Comunidad de Madrid o, en su caso, alguno de los restantes sujetos integrantes del sector público autonómico.

- El artículo 167.1.a) prevé que el importe obtenido con las operaciones financieras pasivas a largo plazo se destine *“exclusivamente a financiar tanto gastos de inversión como amortizaciones de principal de las operaciones financieras a largo plazo”*. La incorporación de este último inciso -no contemplado en el correlativo artículo 90.2.a) de la Ley 9/1990- se aparta de lo prescrito en el artículo 14.2.a) de la LOFCA, que únicamente contempla *“la realización de gastos de inversión”* como destino de las operaciones financieras pasivas a largo plazo de las comunidades autónomas.

Dado el carácter imperativo de la LOFCA para las comunidades autónomas (disp. final) y su integración en el llamado “bloque de constitucionalidad” en materia de endeudamiento (art. 157.3 de la CE), resulta obligado revisar el artículo 167.1.a) del anteproyecto para ceñirse estrictamente a las previsiones de la LOFCA.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **capítulo II** del Título IV aborda las operaciones financieras activas, es decir, aquellas que permiten colocar fondos en el mercado para rentabilizarlos (frente a las operaciones pasivas, en las que se trata de captar fondos); de ahí que el artículo 169.2 del anteproyecto indique que este tipo de operaciones *“tendrán por objeto invertir excedentes de tesorería”*.

Su regulación en la Ley de Hacienda es novedosa, pues hasta ahora únicamente se recogían en las leyes de presupuestos generales. En efecto, los apartados 5 y 6 del artículo 40 y el artículo 41.1.b) de la vigente Ley 9/2024 abordan este tipo de operaciones financieras activas a largo y corto plazo, respectivamente.



Tras la definición de las operaciones financieras activas, que es traslación del contemplado en el apartado 2.a) del artículo 13.bis de la L.O. 2/2012, el anteproyecto recoge las facultades atribuidas en esta materia al consejero competente en materia de Hacienda (art. 170), y sus peculiaridades según se trate de operaciones a largo o corto plazo (arts. 171 y 172).

Es destacable que se faculte a la Administración de la Comunidad de Madrid para formalizar operaciones financieras activas con entidades del sector público institucional, previo informe favorable de la dirección general competente en materia de política financiera y tesorería (arts. 171.3 y 172.3), posibilidad también admitida en la Administración del Estado en virtud de la Orden ECE/417/2019, de 3 de abril, por la que se autoriza a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional a realizar operaciones activas y pasivas de gestión de la tesorería del Estado, y se regulan los procedimientos para su concertación (disp. adicional primera).¹⁴

Sobre el capítulo II del Título IV pueden formularse las siguientes observaciones:

- Conviene revisar la redacción del artículo 169.1 en lo que atañe a la definición de operación financiera activa, donde parece haber alguna errata: “(...) *aquellas que tengan por objeto instrumentos de capital o de patrimonio neto de otras entidades o derechos a recibir efectivo u otro activo financiero de un tercero o ~~de~~ intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones potencialmente favorables*”.
- En el artículo 169.3 se sugiere sustituir la expresión “moneda nacional” por “euros”, por ser la terminología empleada en normas más recientes, como se ha comentado antes.

¹⁴ “1. La Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional podrá concertar operaciones activas y pasivas de préstamo con entidades del sector público estatal, con las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, con Estados de la Unión Europea y las entidades que gocen de la garantía expresa de estos.

2. En estos casos las operaciones activas se podrán concertar sin garantía de prenda de valores.

3. Las operaciones activas y pasivas de préstamo se sujetarán a la normativa que en cada caso resulte aplicable. Mediante resolución de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional se podrán establecer los elementos principales de la operación”.



- Finalmente, dado su contenido casi idéntico, los artículos 171 y 172 podrían refundirse en un solo precepto que incluyera las condiciones aplicables a las operaciones financieras activas a corto y largo plazo.

El **capítulo III** del Título IV, “*De los avales*” (arts. 173 a 179) aborda esta materia en términos muy similares a los contemplados en la Ley 9/1990 (arts. 97 a 103) y en la LGP (arts. 113 a 118).

Sobre su redacción pueden formularse las siguientes sugerencias:

- Como norma general, los avales de la Comunidad de Madrid se otorgan mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, en los términos del artículo 175. Por ello, el caso excepcional que supone su otorgamiento mediante ley -que en el anteproyecto aparece en el artículo 174-, habría de figurar a continuación de la norma general, bien como un apartado final del artículo 175, o bien como un artículo independiente que podría titularse “*otorgamiento de avales mediante ley*” (este es precisamente el esquema que sigue la Ley 9/1990 en sus artículos 99 y 100). En tal sentido, la directriz 2ª, letra c), señala que en la redacción de las normas jurídicas se mantendrá el orden “*de lo normal a lo excepcional*”.
- Cabe sugerir la introducción en este capítulo de un artículo con el contenido del artículo 116 bis de la LGP, según el cual “*La cobranza de las cantidades a que la Administración General del Estado tenga derecho como consecuencia tanto del otorgamiento de un aval como de su ejecución, se efectuará conforme a lo previsto en el artículo 10.1 de esta Ley*”. En el anteproyecto esta remisión debería efectuarse al artículo 32.1.

Finalmente, puede traerse a colación en este momento la **disposición adicional décima** del anteproyecto, que bajo la rúbrica “*Operaciones intragrupo*”, excluye del título IV las operaciones financieras activas y pasivas, recíprocas, entre entidades que forman parte del mismo grupo empresarial, conforme a lo dispuesto en el artículo 42.1 del Código de

Comercio, siempre y cuando hayan sido autorizadas por el máximo órgano de gobierno y administración de la entidad. Recordemos, a hilo de esta cuestión, que el artículo 7.1 *in fine* del anteproyecto integra en el sector público institucional autonómico “*las [sociedades mercantiles] que se encuentren en el supuesto del artículo 42 del Código de Comercio respecto de la Administración de la Comunidad de Madrid o de cualquiera de los sujetos de su sector público*”, es decir, que cumplan las condiciones de un grupo de empresas. En los mismos términos se pronuncia el nuevo artículo 2.2.d) de la Ley 1/1984 (según redacción introducida por la disp. final primera.uno).

Pasando al examen del **Título V “De la Tesorería”** (arts. 180 a 187), la principal novedad que presenta frente a la Ley 9/1990 (arts. 104 a 112), como señala la exposición de motivos del anteproyecto, es “*la distinción entre la Tesorería General de la Comunidad de Madrid, definida como todos los recursos financieros ya sean dinero, valores o créditos del sector público autonómico, con la excepción de los recursos de las universidades públicas, y la Tesorería Central como unidad que realizará la actividad de tesorería respecto a los recursos financieros de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de los organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial que carezcan de tesorería propia. Así mismo, se regulan las tesorerías propias del resto de entidades del sector público institucional, que se regirán, sin perjuicio de su normativa propia, por las disposiciones que al respecto dicte la consejería competente en materia de hacienda.*”

En realidad, los artículos 109.2 y 111.5 de la Ley 9/1990 ya preveían la posibilidad de que los organismos autónomos, a pesar de tener personalidad jurídica diferenciada, pudiesen contar o no con tesorería propia; posibilidad que el anteproyecto extiende a los entes de derecho público de régimen especial, en consonancia con la modificación del sector público institucional.

Otras novedades de este título son la supresión de la posibilidad de depositar los fondos públicos en el Banco de España que se contemplaba en los artículos 107.1 y 110.1 de la Ley 9/1990, o la regulación de la posibilidad de retención y compensación a terceros (art. 185) y de la concesión de anticipos de caja al sector público institucional (art. 187).



En relación con el título V, pueden formularse algunas observaciones:

- El último inciso del artículo 180.2, “*las disponibilidades de la Tesorería y sus variaciones quedan sujetas a intervención y al régimen de la contabilidad pública*” debe concretar si se refiere a la Tesorería General o Central.
- Se recomienda completar el título del artículo 181 para indicar “*Funciones de la Tesorería Central*”.
- El segundo párrafo del artículo 182.4 contiene una remisión a las “*entidades financieras a las que se refiere el artículo anterior*”, que ha corregirse para citar el “*párrafo*” anterior.
- De acuerdo con el artículo 182.5, “*no podrán ser objeto de compensación, ejecución o embargo, los saldos en cuentas bancarias titularidad de la Administración de la Comunidad de Madrid o sus organismos autónomos y entes de derecho público de régimen especial*”.

Este precepto aúna dos cuestiones de diferente naturaleza: por una parte, la inembargabilidad de los saldos bancarios propiedad del sector público administrativo, que se ha reconocido ampliamente por los tribunales (STS 48/2023, de 20 de enero, entre otras) y es coherente con el artículo 44 del anteproyecto (trasunto del art. 23.1 de la LGP).

Cuestión distinta es la “compensación”, considerada legalmente como un medio de extinción de deudas (art. 1195 del Código Civil) y reconocida de forma expresa en el ámbito tributario en relación con las deudas vencidas, líquidas y exigibles de las comunidades autónomas y entidades locales (art. 72.3 de la LGT y 57 Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación -en adelante, RGR-). De igual modo, la disposición adicional segunda de la L.O. 2/2012 permite al Consejo de Ministros acordar la compensación de las deudas en los términos regulados en la misma. A mayor abundamiento, y por precisión terminológica, debe tenerse en cuenta que, mientras

que el objeto del embargo son los saldos de las cuentas bancarias, el objeto de la compensación son distintos derechos de crédito entre las partes.

A la luz de esta normativa estatal, que admite la compensación de oficio de deudas de entidades públicas, debe eliminarse la prohibición de “*compensación*” del artículo 182.5.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El artículo 183 reproduce en el apartado 1 y la primera frase del apartado 2 el contenido del artículo 110 de la Ley 9/1990. Sin embargo, a continuación, se han introducido dos nuevas frases en el apartado 2 que contradicen lo dispuesto en la primera, por lo que debe armonizarse su contenido. Así, la primera frase da a entender que el empleo de todos los medios de pago en ella contemplados es indistinto, pero la tercera somete a autorización, fundada en la concurrencia de circunstancias excepcionales, el empleo de otros medios diferentes de la transferencia bancaria.
- El artículo 185 (“*retención y compensación*”), prevé la extinción de las deudas de cualesquiera entidades públicas o privadas con el sector público autonómico, excepto las universidades, mediante la retención de los pagos pendientes (previa audiencia de la entidad afectada) y, en el caso de deudas vencidas, líquidas, vencidas y exigibles de corporaciones locales u otras administraciones públicas, mediante la compensación practicada de oficio.

Tales mecanismos recuerdan los procedimientos regulados en los artículos 57 (“*compensación de oficio de deudas de entidades públicas*”) y 60 (“*extinción de deudas de las entidades de derecho público mediante deducciones sobre transferencias*”) del RGR.



Sería conveniente que el artículo 185 se remitiera expresamente al oportuno desarrollo reglamentario, aplicándose subsidiariamente las citadas normas estatales en tanto no se apruebe dicha normativa autonómica.

El **Título VI** “*De las responsabilidades*” (arts. 188 a 193) parte del principio general de la responsabilidad patrimonial, por dolo, culpa o negligencia grave, de las autoridades y del personal al servicio del sector público autonómico que adopten resoluciones o realicen actos con infracción de la normativa aplicable y causen daños y perjuicios a la Hacienda Pública, quedando obligados a indemnizarla.

Los preceptos incorporados a este título VI son un trasunto de los recogidos en la Ley 9/1990 (Título VII, arts. 176 a 182) y sobre su redacción pueden formularse las siguientes observaciones:

- En el artículo 189 se aprecia cierta confusión terminológica, pues su título lleva por rúbrica la de “*Hechos que generan responsabilidad patrimonial*”, mientras que en los apartados 1 y 2 se emplea el término “*infracciones*”, propio del derecho administrativo sancionador.

A estos efectos, debe distinguirse entre dos aspectos diferenciados, que resultan del contenido del artículo 188 anterior:

(i) Por un lado, el deber de indemnizar a la Hacienda Pública por los daños ocasionados, esto es, la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio del sector público causantes de los mismos, cuyo marco básico se establece en el artículo 36 de la LRJSP.

(ii) Por otro lado, la responsabilidad disciplinaria en que pudieran haber incurrido tales autoridades o empleados públicos, que se rige por lo dispuesto en el título VII del EBEP, así como en el capítulo XI del título IV de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, según resulta del título del artículo 189, lo que se están regulando son los “*hechos*” susceptibles de generar responsabilidad patrimonial, en consonancia con el contenido de los artículos 190 a 192 siguientes, y no las “*infracciones*” a que aluden los apartados 1 y 2. Si también quisiera regularse el régimen disciplinario, debería aclararse este extremo y ajustarse su regulación a la normativa expuesta, sustituyéndose la palabra “*infracciones*”, propia del derecho sancionador *ad extra*, por la de “*faltas*”, característica del derecho disciplinario *ad intra*, calificándose su gravedad y previéndose su sanción, entre otros aspectos.

Adicionalmente, en el apartado 2 del artículo 189, a propósito de la obligación de indemnizar que pesa sobre los responsables, se recomienda citar el artículo 188 junto al 192, pues aquel precepto es el que establece dicha obligación, mientras que este se centra en el régimen jurídico aplicable al importe de los perjuicios irrogados a la Hacienda Pública.

- El artículo 191 -cuyo título más bien podría referirse a la “*Competencia y resolución*” que al “*Procedimiento*”- se refiere en su primer apartado a los supuestos del artículo 189.1.a), comprensivos del alcance o malversación en la administración de los fondos públicos, cuyo enjuiciamiento corresponde al Tribunal de Cuentas, respetando así la jurisdicción contable, exclusiva y plena, del este órgano (art. 17.1 de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

El apartado segundo del artículo 191 (en el que se omite el espacio tras el número del apartado, así como el plural en “*personas*”) se refiere al resto de supuestos descritos en el artículo 189.1, en los que la responsabilidad se dilucidará en un procedimiento administrativo sin perjuicio de comunicarlo al Tribunal de Cuentas. Los apartados 3 y 4 del artículo 191 se refieren a este tipo de procedimiento administrativo, pero tal dato debe indicarse expresamente o bien modificar la división del artículo para englobar los apartados 3 y 4 dentro del 2, con el fin de



evitar confusiones (así lo hace el artículo 180 de la LGP, con un contenido análogo).

- Por último, en el artículo 193 ha de corregirse una errata en los siguientes términos: “(...) *los plazos señalados en los artículos 101 y 102 sin haber sido justificadas las órdenes de pago a que los mismos se refieren* (...)”.

La **parte final del anteproyecto** se compone de diez disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y ocho finales.

Las tres primeras disposiciones adicionales abordan, respectivamente, las especialidades propias de la Asamblea de Madrid y de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid; las obligaciones a cargo de la consejería competente en materia de Hacienda de remitir información periódica a la Asamblea de Madrid en las materias objeto de esta ley; y la adaptación de los actuales órganos de gestión sin personalidad jurídica en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley (lo que afecta al Museo Arqueológico y Paleontológico de la Comunidad de Madrid, al Centro de Asuntos Taurinos y al Instituto Regional de Arbitraje de Consumo).

Como consecuencia de la reconfiguración del sector público institucional autonómico, la **disposición adicional cuarta** prevé la extinción, en un año desde la entrada en vigor de la ley, de las empresas públicas con forma de entidad de derecho público “*Hospital Universitario de Fuenlabrada*” y “*Unidad Central de Radiodiagnóstico*”, integrándose en el Servicio Madrileño de Salud con las correspondientes adecuaciones en materia de personal y de rendición de cuentas.

Por su parte, las **disposiciones adicionales quinta, sexta y séptima** abordan, respectivamente, la transformación de la “*Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid*” en un ente de derecho público de régimen especial; el régimen jurídico de las fundaciones públicas sanitarias de la Comunidad de Madrid, y la transformación del



“Hospital Universitario Fundación Alcorcón” en una fundación pública sanitaria integrada, como entidad dependiente, en el Servicio Madrileño de Salud.

En relación con la disposición adicional sexta, toda vez que sus apartados 2 a 10 no regulan simplemente la transformación, sino el régimen jurídico general de las fundaciones públicas sanitarias, su ubicación sistemática podría resultar más adecuada en la Ley 1/1984, que precisamente se modifica para incorporar al sector público institucional, entre otras, las fundaciones públicas autonómicas, previendo en el artículo 75.2 proyectado su aplicación supletoria a las que se creen para actuar en ámbitos específicos con normativa propia -por lo que podrían incluirse en dicha norma, mediante una nueva disposición adicional, como una modalidad especial de fundaciones con un régimen propio-, o bien en la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, que es la norma sectorial reguladora del ámbito propio en el que actúan.

Cierra este conjunto de adaptaciones a la nueva configuración del sector público institucional, la **disposición adicional octava**, al fijar la naturaleza jurídica que tendrán los actuales “entes públicos” del artículo 6 de la Ley 9/1990 no mencionados en otras disposiciones de la ley, y que, en función de sus características, se califican como entes de derecho público de régimen especial (la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, el Servicio Madrileño de Salud y la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid) o bien como entes de derecho público sometidos al derecho privado (la Agencia Madrileña para el Apoyo a Personas Adultas con Discapacidad y la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid).

En la **disposición adicional novena** se regulan algunas especialidades de la función interventora en materia de personal, ya recogidas en las leyes de presupuestos generales, mientras que la **disposición adicional décima**, sobre operaciones intragrupo, ya se ha analizado a hilo del título IV.



La **disposición transitoria primera** establece la aplicación del artículo 4 del Decreto 62/2021 en tanto se aprueban las oportunas instrucciones por la Intervención General de la Comunidad de Madrid para regular el control financiero permanente previsto en el artículo 118.3 para este régimen de fiscalización.

Por su parte, las **disposiciones transitorias segunda y tercera** abordan, respectivamente, el contenido de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid en tanto se produce el oportuno desarrollo reglamentario en materia de información contable, y el régimen de la fundación pública sanitaria "*Hospital Alcorcón*" mientras se adaptan sus estatutos a la transformación prevista en la disposición adicional séptima.

La **disposición derogatoria única** incluye expresamente la Ley 9/1990 y la Ley 1/1989, de 2 de marzo, reguladora del Control Parlamentario de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

El anteproyecto cuenta con ocho **disposiciones finales**, siendo objeto de la **primera** la modificación de la Ley 1/1984. Dado que su contenido se analizó al hilo del examen del título preliminar, baste ahora indicar que la ubicación de esta modificación legislativa en una disposición final es conforme con la directriz 59ª y su composición se atiene a las pautas de la directriz 57ª. Ello no obstante, existen importantes errores en cuanto a su composición sobre los que debemos detenernos en este momento.

- En primer lugar, se renumeran o renombran varios capítulos de la Ley 1/1984 con números romanos. Si bien ello es conforme con la directriz 23ª para las disposiciones que se elaboren en la actualidad, no puede obviarse que la numeración de los capítulos que se realiza en dicha ley se hace en números arábigos, por lo que deben continuar empleándose estos si se quiere evitar que unos capítulos utilicen una clase de número y los restantes la otra.

- En los apartados siete a once se emplea la fórmula “*que queda redactado en el siguiente modo*”, ajena a la directriz 57ª y gramaticalmente extraña, frente a la empleada en los siguientes apartados, que dice “*de la siguiente forma*”.
- El apartado dieciocho, relativo a la nueva denominación del título III, debería preceder a los apartados dieciséis y diecisiete, que vacían de contenido sus capítulos 1 y 3. Es más, el apartado diecisiete debería situarse a continuación del veintidós, pues se refiere al capítulo 3 y los anteriores dan nueva redacción a los artículos del capítulo 2. A mayor abundamiento, teniendo en cuenta la importante modificación que se lleva a cabo, carece de sentido dejar dos capítulos y diversos artículos sin contenido. En su lugar, podría aprovecharse para suprimir los tres capítulos del título III y comenzar a regular las sociedades mercantiles a partir del artículo 58.
- Al preverse la derogación del capítulo 1 del título III en su integridad, desaparecen todos los preceptos que regulaban de forma común el régimen jurídico de las empresas públicas, incluyendo las sociedades mercantiles. De este modo, se da la paradoja que de que la Ley 1/1984 no regula su régimen jurídico, que pasará a contemplarse escuetamente en el artículo 7 de la futura Ley de Hacienda, por contraste con lo que sucede con los restantes sujetos del sector público institucional. En consecuencia, además de establecer su definición (art. 2.2.d) y los aspectos competenciales (arts. 64 a 67), deberá completarse la regulación con la reglamentación del régimen jurídico de las sociedades mercantiles.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

En cuanto a la **disposición final segunda**, contiene una modificación del artículo 7 de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid (Ley 17/1984, en adelante), cuya finalidad es adaptar la naturaleza del Canal de Isabel II a la nueva configuración del sector público institucional



de la Comunidad de Madrid, calificándolo como “ente de derecho público sometido al derecho privado”, y actualizando su normativa.

Se aprecia un error en la nueva redacción del artículo 7.1 de la Ley 17/1984, pues se indica que:

“El Canal de Isabel II es un Ente de Derecho público sometido al derecho privado de los previstos en el artículo 2.2.a) 3.º de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid”.

La Ley 1/1984 -según la redacción introducida por la disposición final primera.uno del anteproyecto-, se refiere a los “entes de derecho público sometidos al derecho privado” en el artículo 2.1.a).3º, por lo que deberá subsanarse esta errata. Igualmente, las palabras “ente” y “derecho” deberían figurar en minúsculas.

De mayor calado es la modificación de la Ley 2/1995, de 8 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/1995) introducida por la **disposición final tercera** del anteproyecto, que atiende, según la exposición de motivos, a la necesidad de adaptarla a la normativa básica de la LGS y a la voluntad de incorporar a la Ley 2/1995 ciertas cuestiones reguladas de forma recurrente en las leyes anuales de presupuestos generales.

Distribuida en once apartados, la disposición final tercera del anteproyecto modifica los artículos 1, 2, 4, 4 bis y 6 de la Ley 2/1995, y añade los artículos 4.ter, 4.quater, 4. quinquies, y 4.sexies, además de dos nuevas disposiciones adicionales tercera y cuarta.

Así, en primer lugar, se modifica el concepto de subvención (art. 1), de tal manera que su definición es una transcripción casi literal del artículo 1 de la LGS.

No obstante, sobre la nueva redacción del artículo 1 de la Ley 2/1995 introducida por la disposición final tercera.uno del anteproyecto cabe formular las siguientes observaciones:

- El primer párrafo del apartado 2 excluye del ámbito de aplicación de la Ley 2/1995 determinadas aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, en términos idénticos a los reflejados en el artículo 2.2 de la LGS excepto por el inciso final, referido a *“las subvenciones que, por su objeto, quedan excluidas de aplicación de la normativa básica estatal”*.

La LGS contiene el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas (art. 1), extiende su ámbito de aplicación subjetivo a la Administración de las comunidades autónomas, así como a los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas (art. 3.2), y la mayoría de sus preceptos tiene carácter básico, en los términos previstos en la disposición final primera.

Tan solo se excluyen de su ámbito de aplicación, por razón de su objeto, los premios y las subvenciones a partidos políticos y grupos parlamentarios incluidos en el artículo 4 de la LGS. Siendo tan limitadas estas exclusiones y pretendiendo el anteproyecto adaptar la Ley 2/1995 a la normativa básica de la LGS, no parece aconsejable introducir el inciso final transcrito en la nueva redacción del artículo 1.2 de la ley autonómica, pues esa referencia inespecífica a *“subvenciones que, por su objeto, quedan excluidas de aplicación de la normativa básica estatal”*, podría inducir a confusión.

Se recomienda, en consecuencia, que el párrafo primero del artículo 1.2 de la Ley 2/1995 reproduzca literalmente el artículo 2.2 de la LGS. A mayor abundamiento, a las subvenciones excluidas se refiere específicamente la nueva disposición adicional cuarta de la Ley 2/1995, introducida por la disposición final tercera. once del anteproyecto.

- Por su parte, el párrafo segundo del artículo 1.2 de la Ley 2/1995, que excluye de su ámbito de aplicación *“las transferencias de carácter nominativo a favor de las universidades públicas consignadas en los capítulos 4 y 7 del estado de gastos del Presupuesto, destinadas a financiar globalmente su actividad”*, es congruente con el artículo 78.3 del anteproyecto, que remite tales aportaciones dinerarias a la normativa específica aplicable a las universidades públicas y, en su defecto, a lo dispuesto en el artículo 78.1 sobre transferencias internas nominativas.
- Finalmente, el artículo 1.3 recoge el concepto de las *“ayudas en especie”* de la disposición adicional quinta de la LGS.

En otro orden de cuestiones, la adaptación a la nueva configuración del sector público institucional autonómico consignada en el artículo 2 (disp. final tercera.dos) requiere detenerse en los siguientes aspectos:

- En el primer apartado del artículo 2 se ha eliminado correctamente la cita de las *“empresas públicas”*, pero subsiste la mención a los *“entes públicos”* que, como se ha comentado a propósito del título preliminar, es una categoría que ha desaparecido en el anteproyecto. Por ende, debe adaptarse la terminología empleada a la reforma del sector público institucional proyectado, pasando a hacer referencia en su lugar a los *“entes de derecho público”*.

Dentro de estos entes de derecho público, además, el segundo apartado de este precepto contempla una previsión específica para los entes de derecho público sujetos al derecho privado, compatible con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la LGS.

- Por otra parte, el apartado tercero del artículo 2, relativo a las fundaciones del sector público autonómico es congruente con el nuevo artículo 76.3 de la Ley 1/1984 (redactado por la disp. final primera.treinta del anteproyecto).



También se han introducido en la Ley 2/1995 algunas novedades en materia de resolución de procedimientos simplificados de concurrencia competitiva (art. 4.3.b) y de concesión directa (art. 4.5.c).

En cuanto al primero de estos dos apartados (art. 4.3.b), su último párrafo pasa a establecer que *“En el caso de resolución individual, la base reguladora podrá establecer que el plazo para resolver se compute desde la fecha de presentación de la solicitud, debiendo entenderla desestimada por el transcurso del plazo fijado para resolver”*.

Tal previsión resulta improcedente, pues no son las bases reguladoras las que establecen el *dies a quo* del plazo de resolución y los efectos del silencio, sino que son consecuencia imperativa de los artículos 21, 24 y 25 de la Ley 39/2015. Concretamente, el artículo 21.3 dispone que *“En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”*. En consecuencia, dicho párrafo resulta contrario a derecho y debe suprimirse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En materia de planes estratégicos de subvenciones, el anteproyecto modifica el artículo 4.bis e introduce un nuevo artículo 4.ter, con contenido prácticamente idéntico al del artículo 12 del Real Decreto 887/2006, con el fin de detallar su contenido, tipología y duración trienal, admitiendo como novedad las figuras de los planes estratégicos especiales, conjuntos (de varias consejerías) y reducidos. En el apartado 3 debe entrecorillarse correctamente la referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el nuevo artículo 4.quater (*“procedimiento de determinación de la cuantía adicional en las convocatorias de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva”*), redactado por la disposición final tercera.siete, regula aquellos supuestos en los que, excepcionalmente, la convocatoria pueda prever junto a la cuantía total máxima dentro de los créditos disponibles, una cuantía adicional cuya aplicación a la concesión de subvenciones no requerirá de una nueva convocatoria, siempre que se haya generado con carácter previo a la concesión de las subvenciones. Esta posibilidad se contempla en el



artículo 58 del Real Decreto 887/2006, que ha servido claramente de inspiración al anteproyecto.

De acuerdo con las directrices 30ª y 31ª, sería recomendable dividir el apartado 2 del nuevo artículo 4.ater en dos apartados independientes, el segundo de los cuales comenzaría a partir de *“La fijación y utilización de esta cuantía adicional estará sometida a las siguientes reglas (...)”*, con la consiguiente reenumeración de los apartados 3 y 4.

En cualquier caso, el adverbio correcto es “ater” (o “cuáter”) no *“quarter”* como aparece en el anteproyecto (directriz 62ª).

La regulación de las “subvenciones nominativas” introducida por el nuevo artículo 4.quinquies de la Ley 2/1995 (disp. final tercera.ocho) es coherente con la normativa básica estatal (arts. 22.2.a) de la LGS y 65 del Real Decreto 887/2006).

Por su parte, el nuevo artículo 4.sexies (disp. final tercera.nueve) aborda el procedimiento de tramitación de las *“subvenciones gestionadas”*, es decir, las ayudas financiadas total o parcialmente por la Administración General del Estado y gestionadas por la Comunidad de Madrid, en las que deba aplicarse el procedimiento de concesión directa de acuerdo con la normativa estatal. Al hilo de esta cuestión conviene recordar que, conforme al artículo 3.4 de la LGS, la normativa estatal es aplicable a las siguientes subvenciones:

“a) Las establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones públicas.

b) Aquellas en cuya tramitación intervengan órganos de la Administración General del Estado o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla, conjuntamente con otras Administraciones, en cuanto a las fases del procedimiento que corresponda gestionar a dichos órganos”.



Por su parte, el artículo 86.2.Primera de la LGP -al que se remite el artículo 2.4.b) del Real Decreto 887/2006-, al referirse a esta clase de subvenciones, dispone que *“La gestión y administración se efectuará conforme a la normativa estatal que regule cada tipo de gasto y, en su caso, por las comunidades autónomas en la medida en que sean competentes para ello”*. En cuanto a la normativa autonómica, en la medida en que se ejerzan competencias ejecutivas, deberá regular exclusivamente aquellas cuestiones competenciales u organizativas imprescindibles para la gestión de la competencia estatal, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. A esta filosofía parece responder el artículo proyectado que, además, reproduce el contenido de los artículos equivalentes de las sucesivas leyes presupuestarias (actualmente, art. 70 de la Ley 9/2024).

Por economía de cita, conforme a la directriz 69ª, se recomienda suprimir la expresión *“de este artículo”*, en el cuarto apartado del artículo 4.sexies (al remitirse a su apartado tercero).

En otro orden de cuestiones, la modificación del artículo 6 de la Ley 2/1995 (disp. final tercera.diez) requiere de un detenido análisis, toda vez sus apartados 2 y 3 persiguen distinguir los casos en que las bases reguladoras de subvenciones tendrán o no carácter normativo.

Sobre este punto hay que comenzar señalando que, en términos generales, es indiscutible que las bases reguladoras se han considerado tradicionalmente disposiciones administrativas de carácter general. Incluso los artículos 17.1 de la LGS y 67.3 del Real Decreto 887/2006 someten su procedimiento de elaboración a la tramitación establecida por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para la elaboración de normas reglamentarias.

Acudiendo, por tanto, a una interpretación literal de la normativa citada puede colegirse que las bases reguladoras, al menos formalmente, tienen naturaleza normativa. En este sentido, señala la STS de 3 de marzo de 2015 que *“tiene razón la recurrente en cuanto que las bases de una convocatoria de subvenciones tienen naturaleza reglamentaria en su elaboración y no de acto plúrimo. El art. 17 de la Ley 38/2003 remite al art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de*



noviembre en cuanto al procedimiento de elaboración aprobándose como Orden Ministerial en el caso de las estatales, Ordenanza, en el ámbito local, y Orden de la Consejería correspondiente en lo que atañe a las Comunidades Autónomas (...)”.

Ahora bien, existen otros pronunciamientos jurisprudenciales más recientes que han optado por aceptar la distinción entre bases reguladoras con vocación de permanencia y aquellas otras que, careciendo de tal vocación, han de considerarse actos administrativos plúrimos.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2017 (rec cas. 1253/2015) señalaba (F. 3):

“Que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir, de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son unas bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión. Precisión esta que no contradice la jurisprudencia de este Tribunal que se cita por la Sala de instancia y que se pronuncia sobre el supuesto habitual de convocatorias y bases para una aplicación singular y que habría que considerar actos singulares de aplicación plúrima”. (El subrayado es nuestro).

En la misma línea, el Auto del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018 reproduce dicha doctrina al inadmitir un recurso de casación contra unos decretos reguladores de bases de subvenciones:

“(...) conforme a la doctrina de este Tribunal, las bases reguladoras de la subvención constituyen en este caso actos plúrimos, no disposiciones generales, circunscrita cómo está su aplicación al ejercicio presupuestario de 2016. Como hemos dicho en la reciente sentencia de 30 de noviembre de 2017 (recurso de casación núm. 1253/2015), «que unas bases reguladoras de una concesión de subvenciones sean una disposición general o un simple acto administrativo singular, aunque plúrimo, dependerá de su contenido, es decir,



de si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son una bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión»". (El subrayado es nuestro).

Finalmente, cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, nº 581/2019, de 21 de octubre de 2019 (F. J. 4) que, con cita de la doctrina del Tribunal Supremo, aclara lo siguiente:

“En el supuesto que nos ocupa, estamos ante una convocatoria con finalidad y destinatario singular -aunque plúrimo- esto es, la concesión de subvenciones para la financiación de acciones de Formación Profesional para el empleo, con compromiso de contratación de los trabajadores desempleados, lo que significa que, de un lado, no siendo su vocación la de integrar el ordenamiento jurídico -ya que no su vigencia se agota con la culminación del proceso de concurrencia competitiva- y, de otro, siendo su finalidad mediata la contratación de trabajadores desempleados y no, además, la de otros colectivos, no estamos ante una disposición administrativa de carácter general, sino ante una acto administrativo plúrimo, es decir, aquellos que tienen por destinatario una multiplicidad de personas”. (El subrayado es nuestro).

Atendiendo a estos criterios, el artículo 6.2 de la Ley 2/1995 atribuye carácter normativo a las bases reguladoras “cuando de su contenido se desprenda que se dirigen a innovar el ordenamiento jurídico, incorporando una regulación destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad de casos concretos”. Y precisa que “estas bases se aprobarán por orden del consejero competente y se publicarán en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, cuestión que se desarrolla procedimentalmente en el apartado 4 del mismo artículo.

Por el contrario, según el artículo 6.3 de la Ley 2/1995, “Las bases reguladoras no tendrán carácter normativo, en caso de que sus efectos se agoten con la propia convocatoria, tramitada de forma simultánea, o su contenido se dirija a declarar una concreta situación jurídica de unos destinatarios delimitados, con unos efectos claramente determinados”.



Aunque la regulación propuesta es acorde, en líneas generales, con la jurisprudencia citada, no podemos dejar de subrayar la ausencia de una explicación satisfactoria en la MAIN a las novedades introducidas en la Ley 2/1995; y tampoco la exposición de motivos alude a estas novedades.

Resulta imperativo, en consecuencia, completar estos aspectos en la MAIN y en la exposición de motivos para cumplir correctamente el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Para terminar, se introducen dos nuevas disposiciones adicionales tercera y cuarta en la Ley 2/1995 por la disposición final tercera. once del anteproyecto. De acuerdo con la directriz 57ª, cada una de estas disposiciones debería ser objeto de un apartado independiente en la disposición final tercera.

En la **disposición final cuarta** se modifican apartados 1 y 4 del artículo 8, los apartados 1 y 2 del artículo 14, y los artículos 16.1 y 18.1 de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Aunque la exposición de motivos señala que el propósito de estos cambios ha sido modificar la fecha de remisión de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, *“que deberá realizarse antes del día 31 de octubre de cada año”* (art. 14.1), lo cierto es que hay otra fecha que se ha modificado: la relativa a la memoria anual que la Cámara de Cuentas debe remitir a la Asamblea, fecha que ha pasado del 31 de diciembre al *“1 de abril de cada año”* (art. 8.1), por lo que debería adecuarse el contenido de la parte expositiva.

Las **disposiciones finales quinta y sexta** contienen sendas habilitaciones normativas, refiriéndose esta última a la Institución Pública Provincial de la Comunidad de Madrid, regulada por el Decreto 39/2000, de 9 de marzo.

La **disposición final séptima** se refiere a la posibilidad de futura modificación, mediante decreto del Consejo de Gobierno, de la adscripción y rango de los órganos de gestión sin



personalidad jurídica que se extingan en virtud de la disposición adicional tercera, descongelando el rango legal que podría resultar de dicha disposición adicional.

Para terminar, la **disposición final octava** regula la entrada en vigor del anteproyecto, fijando, a tal efecto, “*el día 1 de enero de 2026 o, en su defecto, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*”.

Esta redacción no es la más adecuada para referirse a un plazo temporal que, por su propia naturaleza, se cumplirá inexorablemente. Se propone en su lugar eliminar la expresión “*en su defecto*” y añadir un inciso final que señale, como alternativa al 1 de enero de 2026, “*el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid si esta fecha fuera posterior*”. Por otra parte, y habida cuenta de la trascendencia de la norma, podría resultar conveniente una *vacatio legis* superior a un día.

Para concluir, y desde una perspectiva formal, debe revisarse la redacción del anteproyecto en algunos extremos.

En este sentido, debe rectificarse el empleo de mayúsculas indebidas, que es numeroso a lo largo del texto, como requiere el apéndice V.a) de las directrices. Así sucede con los términos derecho (ocurre en numerosos preceptos, incluyendo la DF 1ª en diversas ocasiones), ley (cuando no es nombre propio, como sucede en los arts. 4.2, 4.3, 41, 49.1, 84.2 y 85.2), presupuestos o ley de presupuestos (arts. 62.5, 72.1, 73.1, 75.2, 175.1, DA 1ª y ap. 2 y 8 de la DF 3ª), acuerdo (arts. 76.1 y 76.2), decreto (ap. 28 de la DF 1ª), consejería (DA 1ª y ap. 28 de la DF 1ª), entes o corporaciones locales (arts. 42.4 y 185 y ap. 4 de la DF 3ª), entidad (ap. 10 de la DF 3ª), plan (arts. 139, 140 y 157.1 -en la segunda ocasión-), memoria (art. 160.4), tesorería (arts. 171.1, 172.1, 186.1 y DA 1ª), ordenaciones (art. 16.2.f)), unidad de caja (art. 186.5), tribunales (art. 38), cajas pagadoras (art. 102.1) o protectorado (DF 3ª). Por el contrario, se omite la mayúscula en el artículo 157.2 al referirse al Plan General de Contabilidad.

Finalmente, debe revisarse la puntuación, especialmente en lo que atañe a la necesidad de proceder a la supresión de comas incorrectas entre el sujeto y el predicado (arts. 29.4, 45,



49.2, 75.2, 83.1. 83.2.b), 86.3.h), 88.2, 108.2.b), 108.7, 120.2, 139.2, 182.5, DA 9ª, DF 1ª -en las letras b), c) y f) del art. 2.2 de la Ley 1/1984- y DF 3ª -en los arts. 2.2, 2.3, 4.5.c).3º de la Ley 2/1995-). En cambio, debe incluirse la coma al introducirse una frase subordinada (art. 83.2.b) o antes de la conjunción “y” (art. 108.2.b). También existen algunos puntos omitidos al final de frase (arts. 2.2.d) o DA 2ª.b).2º).

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Anteproyecto de Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones y consideraciones esenciales consignadas en el presente informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico
en la Consejería de Economía,
Hacienda y Empleo**

Firmado digitalmente por: [REDACTED]
Fecha: 2025.09.01 20:11

**El Subdirector General de lo
Consultivo**

Firmado digitalmente por: [REDACTED]
Fecha: 2025.09.01 20:57

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Firmado digitalmente por: [REDACTED]
Fecha: 2025.09.02 08:16

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO.**