

NOTA RELATIVA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE HACIENDA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Con fecha 26 de mayo se ha dado traslado a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid del Anteproyecto de Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, junto con la Memoria Justificativa, en orden a la formulación de observaciones, en su caso.

En atención a lo solicitado, y teniendo en cuenta el alcance de los cambios que se pretenden introducir en materia de Hacienda, habiéndose optado por la aprobación de una nueva Ley en lugar de la modificación de la actual Ley 9/1990, de 8 de noviembre, por parte de este Organismo se estima oportuno y conveniente para su mejor funcionamiento proponer una serie de cambios dirigidos a una mayor flexibilidad en el régimen presupuestario y económico-financiero de los organismos autónomos mercantiles como la Agencia de Vivienda Social, de manera que su regulación en este ámbito se aproxime a lo que prevé la normativa estatal para las Agencias Estatales, un tipo de ente institucional cuya naturaleza jurídica resulta asimilable a los Organismo Autónomos mercantiles de la Comunidad de Madrid, por las razones que seguidamente se indican.

La Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, define los Organismos Autónomos en su artículo 2.2.a) como *“las entidades de Derecho público creadas por Ley de la Asamblea, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la Comunidad, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes de la Comunidad, ya sean patrimoniales o de dominio público”*. Y en su artículo 4.2 establece los dos tipos de Organismos Autónomos: *“de carácter administrativo o bien de carácter comercial, industrial, financiero o análogos”*, pero sin conceptuar ningunos de estos de manera que permita diferenciarlos, siendo que en el resto de la Ley se prevé la misma regulación para ambos al abordar las materias de creación y extinción, organización, contratación, personal, y en lo que aquí interesa, en materia presupuestaria y de hacienda.

Es la Ley 1/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, la que establece la diferencia fundamental entre ambos tipos de Organismos Autónomos, relativa la fiscalización previa: los administrativos están sometidos a la función interventora con fiscalización previa (artículo 89.2 de la Ley 9/1990), no encontrándose sometidos a dicho control los OAAA mercantiles, sino a un control financiero permanente mediante procedimientos de auditoría. Esta regulación se mantiene en el anteproyecto remitido, en sus artículos 115.2 y 116.1.

Pero más allá de esta diferencia, y aun siendo relevante, el régimen de los OAAA mercantiles es el mismo que el que se aplica a los OAAA administrativos. Y a juicio de esta Agencia resultaría conveniente que los primeros, precisamente por su naturaleza mercantil, lo que implica el desarrollo de actividades de carácter comercial, industrial o financiero, como señala la Ley 1/1984, cuenten con una mayor flexibilidad en cuestiones financieras y presupuestarias, en orden a una mayor agilidad y más eficaz desarrollo de sus actividades.

Se trata de aplicar en la Comunidad de Madrid la solución que adoptó el Estado en el año 2006 mediante la creación de las Agencias Estatales, en virtud de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos; un nuevo tipo de ente institucional que resultaría análogo o asimilable a los Organismos Autónomos mercantiles de la Comunidad de Madrid. Así, el artículo 84.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, clasifica los Organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado en: 1. Organismos autónomos; 2. Entidades públicas empresariales; y 3. Agencias estatales. Dentro de los Organismos autónomos, la LRJSP no diferencia entre administrativos y mercantiles, por lo que existe en el Estado un solo tipo de OAAA, que se encuentra sometido plenamente al derecho administrativo, y por tanto, asimilable al OA administrativo de la Comunidad de Madrid; siendo las Agencias Estatales el tipo de ente que se asemejaría más a un OAAA mercantil. Y ello no sólo por la analogía o equivalencia que se deriva de la propia clasificación, sino además:

- Los organismos autónomos estatales están sometidos a fiscalización previa de la Intervención y las Agencias estatales no (Art. 149.1 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria), lo cual también diferencia a los organismos autónomos administrativos de los mercantiles en la Comunidad de Madrid.

- La definición de Agencia estatal que realiza el artículo 108 bis de la Ley 40/2015 se correspondería con el concepto de Organismo autónomo mercantil de la CM, en este caso a la Agencia Vivienda Social: *“Las Agencias Estatales son entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas (en el caso de la AVS, tales como la recuperación posesoria de viviendas ocupadas ilegalmente, concesión reducciones de renta etc), que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias (en el caso de la AVS, las políticas públicas de vivienda)”*

A pesar de la equivalencia indicada, los organismos autónomos mercantiles de la Comunidad de Madrid no cuentan con los mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados establecidos para las agencias estatales, estimándose conveniente su adopción en la Comunidad de Madrid en aras de una mayor flexibilidad, en los mismos términos que señaló la Exposición de Motivos de la Ley estatal de 2006 que creó las Agencias antes referida: *“Se hace pues necesario incorporar a la Administración General del Estado una fórmula organizativa general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados”*. De manera que, además del cambio formal de denominación del Organismo que tuvo lugar en el año 2015 mediante Decreto 72/2015, de 7 de julio, que pasó a denominarse Agencia de Vivienda Social en lugar de Instituto de la Vivienda de Madrid, se introduzcan mecanismos de mayor autonomía presupuestaria y financiera.

En base y con el objetivo anteriormente expuesto, se pasan seguidamente a concretar las modificaciones se proponen desde la Agencia de Vivienda Social y su regulación análoga en la normativa del Estado para las Agencias Estatales:

RÉGIMEN PRESUPUESTARIO:

1.Vinculaciones de crédito

Los organismos autónomos mercantiles tienen una vinculación presupuestaria igual a del conjunto de la Comunidad de Madrid: a nivel de artículo. Esto es así, porque la Ley 9/1990 (Art. 54.2) supedita el nivel de vinculación a lo establecido en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad y en éstas, se generaliza una vinculación a nivel de artículo (Ley 9/2024, Art. 10). Esta situación no cambia en el anteproyecto (Art. 73.2).

Propuesta 1:

Se propone una vinculación de crédito para los organismos autónomos mercantiles a nivel del Capítulo I y del importe global. De esta manera, salvo por las vinculaciones de crédito especiales que se puedan establecer en Ley de Presupuestos Generales, y la financiación ligada a fondos, el conjunto de crédito de todos los capítulos del II al IX actúan como una gran bolsa presupuestaria.

Referencia agencias estatales: Ley 40/2015, Art. 108 sexies. 2:

El presupuesto de gastos de las agencias estatales, tiene carácter limitativo por su importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, con excepción de los correspondientes a gastos de personal que en todo caso tienen carácter limitativo y vinculante por su cuantía total, y de las subvenciones nominativas y las atenciones protocolarias y representativas que tendrán carácter limitativo y vinculante cualquiera que sea el nivel de la clasificación económica al que se establezcan.

En la práctica, permite eliminar la necesidad de transferencias de crédito dentro del propio organismo. Dado que el presupuesto es global, si el crédito sobra en una partida y falta en otra de otro artículo, incluso capítulo, existe crédito disponible automáticamente, sin tener que esperar a una transferencia.

2.Modificaciones de crédito

La ley 9/1990 establece las distintas modificaciones presupuestarias (transferencias de crédito, generaciones de crédito, ampliaciones de crédito, incorporaciones de crédito, etc), así como la competencia del Consejero de Hacienda para autorizar cualesquiera de estas modificaciones, a petición del Consejero respectivo (Art. 62.1 y 62.4). No obstante, no se establece ninguna particularidad en lo que concierne a los organismos autónomos mercantiles. Esta situación no cambia en el anteproyecto, que en su Capítulo III, Sección 2ª (Art. 82 a 91), establece que las modificaciones presupuestarias con carácter general las propone el titular de la Consejería de adscripción, y las aprueba el titular de la Consejería de Hacienda o el Consejo de Gobierno.

Propuesta 2:

Se propone que las únicas modificaciones de crédito que requieran autorización externa al organismo autónomo mercantil (Consejo de Gobierno o Consejería de Hacienda, a petición de la Consejería de adscripción) sean: aquellas que afecten al Capítulo I y aquellas que afecten al importe global, cuando no estén financiadas con recursos propios, o superen cierta cantidad consignada en Ley de Presupuestos Generales. Cuando se apliquen las modificaciones presupuestarias por parte del Gerente, se dará cuenta a la comisión de control.

Referencia agencias estatales: Ley 40/2015, Art. 108 sexies. 3:

La autorización de las variaciones presupuestarias corresponde:

a) A la persona titular del Ministerio de Hacienda, las variaciones de la cuantía global del presupuesto y las que afecten a gastos de personal, a iniciativa del director y propuesta del Consejo Rector, salvo las previstas en la letra siguiente.

Así mismo, corresponde a la persona titular del Ministerio de Hacienda acordar o denegar las modificaciones presupuestarias, en los supuestos de competencia de los directores de las agencias estatales, cuando exista informe negativo de la Intervención Delegada y el titular de la competencia lo remita en discrepancia al Ministro Hacienda.

b) A la persona titular de la Dirección de la propia agencia estatal, todas las restantes variaciones, incluso en la cuantía global cuando sean financiadas con recursos derivados de los apartados b), e), f), y g) del artículo 108 quinquies por encima de los inicialmente presupuestados, no afecten a gastos de personal y existan garantías suficientes de su efectividad, dando cuenta inmediata a la Comisión de Control.

La propuesta 2 equipararía el régimen de modificaciones presupuestarias para los organismos autónomos mercantiles de la Comunidad de Madrid a las Agencias Estatales. En realidad, la consideración de la propuesta 1, eliminaría la necesidad real de transferencias de crédito, porque únicamente habría una vinculación global por todo el presupuesto.

La novedad que introduce esta propuesta tiene que ver con las modificaciones que permiten incrementar el crédito presupuestario en un ejercicio dado, las cuáles siempre que fuesen financiadas por el propio organismo autónomo mercantil, podrían ser aprobadas por su Director Gerente. A esta capacidad, se le puede poner un límite en cuanto a importe, que se actualizaría en Ley de Presupuestos Generales. En la actualidad, la normativa estatal sólo establece este límite para las variaciones que se realicen con cargo al remanente de tesorería y por encima de 500.000 €.

Nótese que, en la normativa del Estado en lo que se refiere a las Agencias Estatales, se habla de “variaciones de crédito”. Esta denominación, permite englobar a figuras que tienen requisitos y órganos competentes para su aprobación distintos, bajo una misma casuística. Esto incluiría las siguientes figuras reguladas:

- Transferencias de crédito (Art. 62 de la Ley 9/1990 y 86 del anteproyecto)
- Generaciones de crédito (Art. 65 de la Ley 9/1990 y 88 del anteproyecto)
- Ampliaciones de crédito (Art. 60 de la Ley 9/1990 y 85 del anteproyecto)

- Incorporaciones de crédito (Art. 67 de la Ley 9/1990 y 90 del anteproyecto)
- Crédito extraordinario y suplementario (Art. 58 de la Ley 9/1990 y 83-84 del anteproyecto)

En 2024 la AVS ha gestionado 31 transferencias de crédito dentro del propio organismo. 20 de ellas han sido del Capítulo I, las cuáles en su mayor parte no habrían sido necesarias al no afectar al global del presupuesto. Del mismo modo, las 11 restantes, tampoco habrían sido necesarias porque la vinculación abarcaría el conjunto del crédito desde el Capítulo II al IX.

Ni tan siquiera hubiera sido necesaria, sobre el papel, autorización más que la propia del Gerente para aprobar una generación de crédito por ingresos mayores de lo presupuestado en la partida 5200 de interés de cuentas bancarias, que luego se uso para asistir a créditos centralizados. Únicamente hubiese sido necesaria para atender una transferencia de crédito solicitada desde fuera de la AVS para el pago de una sentencia.

RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO:

3.Fuentes de financiación

La Ley 1/1984, de 19 de enero reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, en su Art. 5.e), establece que las leyes de creación de los organismos autónomos deben determinar los *“Bienes y medios económicos que se les asignen para el cumplimiento de sus fines y los que hayan de disponer para la realización de los mismos.”* Con todo, se define la composición general de sus haciendas en su Art. 15.

En el caso de la AVS, esto viene establecido en el Art. 12 del Decreto 244/2015, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la organización, estructura y régimen de funcionamiento de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

No obstante, no se regula el uso presupuestario de los medios económicos de la Agencia allí fijados. Se establece únicamente que el régimen presupuestario está sujeto a la Ley 9/1990, la cual, no establece unas fuentes de financiación distintas de las generales (Art. 65), ni concreta el uso por parte de los organismos autónomos mercantiles de los propios medios que componen su hacienda conforme a la Ley 1/1984 (Art. 15). Esta situación, no cambia en el anteproyecto (Art. 88 para generaciones de crédito).

Propuesta 3:

Se propone una concreción de las fuentes de financiación de los organismos autónomos mercantiles, o una alusión directa al Art. 15 de la Ley 1/1984 y a sus Decretos de creación. Junto con ello, se propone que se especifiquen los mecanismos mediante los cuales, estos ingresos pueden financiar el presupuesto de gastos de una forma ágil. En particular, que unos ingresos mayores en determinados medios económicos propios (Art 15.1 letras a, b, d, e, f), puedan alimentar el presupuesto de gastos por acuerdo del Gerente, con las limitaciones en cuantía que se consideren en Ley de Presupuestos Generales, por encima de las cuáles deba ser la Consejería de Hacienda.

Referencia agencias estatales: Ley 40/2015, Art. 108 quinquies. 1 y 3:

1. Las Agencias Estatales se financian con los siguientes recursos:

- a) Las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.
- b) Los ingresos propios que perciba como contraprestación por las actividades que pueda realizar, en virtud de contratos, convenios o disposición legal, para otras entidades públicas, privadas o personas físicas.
- c) La enajenación de los bienes y valores que constituyan su patrimonio.
- d) El rendimiento procedente de sus bienes y valores.
- e) Las aportaciones voluntarias, donaciones, herencias y legados y otras aportaciones a título gratuito de entidades privadas y de particulares.

- f) Los ingresos recibidos de personas físicas o jurídicas como consecuencia del patrocinio de actividades o instalaciones.
g) Los demás ingresos de derecho público o privado que estén autorizadas a percibir.
h) Cualquier otro recurso que pudiera serles atribuido.

[...]

3. Los recursos que se deriven de los apartados b), e), f) y g) del número 1 anterior, y no se contemplen inicialmente en el presupuesto de las Agencias Estatales se podrán destinar a financiar mayores gastos por acuerdo de su Director.

La propuesta 3 está directamente relacionada con la propuesta 2, porque conjuntamente establecen que los medios económico-financieros de los organismos autónomos mercantiles pueden incorporarse al presupuesto de gastos y cuál es el mecanismo.

En el caso de la AVS, el Art 15.1.f) de la Ley 1/1984 “Cualquiera otro recurso que pudiera serles atribuido”, enlaza con el medio económico dispuesto en el Art 12.h) del Decreto 244/2015: “El importe de las fianzas de arrendamientos o que se exijan a las personas usuarias de suministros o servicios complementarios que obligatoriamente deban depositarse en el Organismo, de acuerdo con las normas reguladoras de la materia”. Dado que este medio económico es responsable en buena medida del saldo de tesorería, o lo que es lo mismo, de la disponibilidad líquida de la AVS, guarda relación directa con la propuesta 4 siguiente.

4.Saldo de tesorería / disponibilidad líquida

En relación con el anterior punto, los organismos autónomos mercantiles cuentan con tesorería propia. En esta tesorería se acumula un saldo o disponibilidad líquida, bien sea por un resultado presupuestario positivo de sucesivos ejercicios (ingresos presupuestarios superan los gastos presupuestarios), porque el resultado global que incluye lo extrapresupuestario sea positivo, o por el depósito extrapresupuestario de ciertas cantidades (estos últimos comunes en organismos autónomos mercantiles, en concreto en la AVS por cuestiones como el depósito de fianzas).

El Art. 67 bis de la Ley 9/1990 establece que la Consejería de Hacienda puede hacer uso de las disponibilidades líquidas de las tesorerías de los organismos autónomos mercantiles (y resto de organismos y entidades del sector público), y establece los mecanismos mediante los que puede hacerlo: bien para no transferirle fondos presupuestarios, bien para disponer de ese líquido para financiar el presupuesto en otro programa (mediante generación, ampliación, crédito extraordinario o suplementario). No obstante, lo mismo no se establece para que los propios organismos autónomos mercantiles hagan uso de sus disponibilidades líquidas. Esta situación no cambia con el anteproyecto (Art. 80 para la disposición del líquido de los organismos autónomos mercantiles por parte de la Consejería de Hacienda, y 88.2 para las generaciones de crédito asociadas).

Propuesta 4:

Se propone que el saldo de tesorería que resulte de la liquidación del ejercicio, no afectado a la financiación del presupuesto del ejercicio siguiente, y otras disponibilidades líquidas de los organismos autónomos mercantiles, puedan aplicarse al presupuesto de ingresos. Asimismo, que puedan destinarse a financiar incrementos de gastos por acuerdo de la Dirección Gerente, dando cuenta a la Comisión de Control, con las limitaciones en cuantía que se consideren en Ley de Presupuestos Generales, por encima de las cuáles deba ser la Consejería de Hacienda.

Referencia agencias estatales: Ley 40/2015, Art. 108 sexies. 4:

Los remanentes de tesorería que resulten de la liquidación del ejercicio presupuestario no afectados a la financiación del presupuesto del ejercicio siguiente, podrán aplicarse al presupuesto de ingresos y destinarse a financiar incremento de gastos por acuerdo de la persona titular de la Dirección, dando cuenta a la Comisión de Control. Los déficits

derivados del incumplimiento de la estimación de ingresos anuales se compensarán en la forma que se prevea en el contrato de gestión

Los organismos autónomos mercantiles, tienen unas fuentes de ingresos que se derivan de las actividades de carácter comercial, industrial, financiero o análogos, que realizan. No obstante, en el conjunto normativo actual que fundamentalmente determina la Ley 9/1990, no existe una capacidad real para materializar esa autonomía financiera en financiación de presupuesto de gastos.

CONTROL

Finalmente, cabe concluir que las propuestas de modificación anteriormente expuestas, en aras de una mayor flexibilidad, se efectúan sin perjuicio de aquellos mecanismos de control alternativos que cuente con la agilidad que demandan los organismos autónomos mercantiles.

EL GERENTE

Fdo. Eusebio González Castilla

TABLA RESUMEN DE CAMBIOS PROPUESTOS PARA ORGANISMOS AUTÓNOMOS MERCANTILES REFERIDOS AL ANTEPROYECTO

Situación actual – Anteproyecto	Modelo – Agencias Estatales (Ley 40/2015 y otras)	Propuesta
RÉGIMEN PRESUPUESTARIO		
Vinculaciones de crédito		
73.2 + Ley de Presupuestos Generales: Vinculación a nivel de artículo	Artículo 108 sexies. 2: Vinculación del Capítulo I y del total del presupuesto	1: Establecer modelo de vinculación a nivel de Capítulo I y por el total del presupuesto (techo de gasto). Ventajas: - No hay necesidad de transferencias de crédito - Presupuestación optimizada y % ejecución mayor - Reduce al mínimo los casos de superación de % de presupuesto plurianual
Modificaciones de crédito		
Requieren autorización de la Consejería de Hacienda a propuesta de la Consejería de adscripción: Art. 86: transferencias de crédito Art. 88 generaciones de crédito Art. 85 ampliaciones de crédito Art. 90 incorporaciones de crédito Art. 83-84 crédito extraordinario / suplementario	Artículo 108 sexies. 3: Consejería de Hacienda autoriza las variaciones de crédito de Capítulo I y las que supongan incremento del crédito global por encima de una cuantía establecida en Ley de Presupuestos Generales Director Gerente puede aprobar cualquier otra variación reportando a la Comisión de Control (ver más abajo)	2: Establecer el modelo de que sólo las variaciones de Capítulo I y las de importe global con financiación ajena o propia de cuantía elevada, requieran autorización de Consejería de Hacienda. Ventajas: - Presupuestación optimizada (no se inflan para imprevistos) - Agilidad en acometer gastos imprevistos - Dimensionamiento del presupuesto vs sector
RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO		
Fuentes de financiación		
Art 88 Establece las fuentes de financiación generales de la Comunidad de Madrid. Nada en particular para los organismos autónomos mercantiles salvo lo que describan sus Decretos	Art. 108 quinquies. 1 y 3: Establece fuentes de financiación concretas, en este caso, de los organismos autónomos mercantiles. Establece que unos ingresos mayores de los presupuestados en ciertos de esos ingresos, se pueden destinar a gastos mayores por acuerdo del Director Gerente (ver modificaciones de crédito arriba)	3: Concretar los ingresos propios contra los que los organismos autónomos pueden llegar a incrementar sus presupuestos de gastos. Ventajas: - Procedimenta la base sobre la que se pueden hacer las generaciones de crédito. - En el caso de la AVS puede concretar las fianzas de arrendamiento.
Saldo de tesorería		
No se establece la disposición por parte de los organismos autónomos mercantiles de su saldo de tesorería. Sí que la Tesorería General puede disponer de ellos (Art. 80) y también que se pueden usar para ampliar créditos con autorización de la Consejería de Hacienda (Art. 62.4 + 60.3).	Art. 108 sexies. 4: Los remanentes de tesorería resultantes de la liquidación del ejercicio y no afectados a la financiación del siguiente, pueden aplicarse al presupuesto de ingresos; asimismo, destinarse a financiar incremento de gastos por acuerdo de Director Gerente (ver modificaciones de crédito arriba)	4: Establecer que los organismos autónomos mercantiles puedan disponer de su saldo de tesorería, fruto de resultados y flujos netos de tesorería positivos de ejercicios anteriores, para destinarlo a mayores gastos. También que se pueda presupuestar contra esta disponibilidad líquida desde la propuesta de Presupuestos Generales. Ventajas: - Establece una forma objetiva y sencilla para acreditar las variaciones de crédito. - Permite planificar gastos sin incrementar el importe de transferencias previstas desde la Comunidad