

Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica, el anteproyecto de ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, así como su Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

Una vez estudiada la documentación remitida se indica que, a la vista de las competencias afectadas, se adjuntan las observaciones formuladas por la Dirección General de Reequilibrio Territorial y por la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local y, asimismo, se realizan las siguientes observaciones:

a) Generales.

Primera. El anteproyecto de ley realiza una amplia modificación de la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, a fin de actualizar el esquema, conceptos y régimen jurídico de su sector público institucional, que se clasifica en organismos públicos: organismos autónomos, entes de Derecho público de régimen especial y entes de Derecho público sometidos al Derecho privado; además lo conforman: las sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones y universidades públicas.

Este nuevo esquema organizativo del sector público de la Comunidad de Madrid forma parte, junto con la Ley de Gobierno y Administración, de las normas definidoras del entramado institucional de la Comunidad de Madrid, de competencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en materia de coordinación institucional, administrativa e instituciones de autogobierno (artículo 42 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid). A mayor abundamiento, cabe recordar que también la Ley de Gobierno y Administración se refiere en sus artículos 50 a 56 a la Administración Institucional.

En este sentido, el propio artículo 42 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, señala como competencias de la Consejería de Presidencia el impulso del programa legislativo del Gobierno, la coordinación y la organización administrativa.

Por su parte, el artículo 1.2 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, atribuye a esta Consejería la coordinación e impulso de la acción de gobierno entre las

consejerías, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia. Asimismo, el artículo 1.3 de este mismo Decreto le atribuye la condición de Consejería competente en materia de coordinación normativa y en materia de reducción de cargas administrativas y simplificación administrativa.

Así como ejemplos concretos de artículos del anteproyecto de ley que pudieran afectar a las competencias de esta consejería se señalan los siguientes:

- La disposición adicional tercera, que adapta la naturaleza jurídica de los órganos de gestión sin personalidad jurídica (Museo Arqueológico, Centro de Asuntos Taurinos, Instituto Regional de Arbitraje de Consumo) transformándolos en direcciones generales o subdirecciones generales, lo cual afecta de forma clara a la organización administrativa de la Comunidad de Madrid, sobre la que tiene competencia la consejería de Presidencia en virtud del artículo 42.e) de la Ley de Gobierno.

- La disposición final primera que, en relación con la Ley de Administración Institucional, modifica artículos suprimiendo y creando nuevos organismos, regulando su régimen jurídico (por ejemplo el apartado uno relativo a la modificación del art 2.3 que define los nuevos organismos), su régimen de creación y extinción (modificación de arts. 50, 51, 52, 53 y 64 en los apartados doce, trece, catorce y diecinueve) y, en el caso de las sociedades mercantiles, la forma de designación del representante de la Comunidad en el acto de constitución o el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración (apartado veintiuno relativo a la modificación art 66; se entiende -aunque no se especifica-, que operará salvo que una ley especial determine otro sistema como sucede en el caso de RTVM, cuya ley prevé la elección de los miembros del Consejo de Administración por la Asamblea de entre los propuestos por los grupos parlamentarios y no por el Consejo de Gobierno, como aparece en dicho artículo). Regula también el régimen jurídico de los consorcios y de las fundaciones del sector público autonómico (apartados veintitrés a treinta y uno). Toda esta regulación incide en la organización administrativa de la Comunidad de Madrid, sobre la que tiene competencia la consejería de Presidencia en virtud del referido artículo 42.e) de la Ley de Gobierno

- Asimismo, el artículo 108, que hace referencia a los convenios en el sector público autonómico. En el artículo 1 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, se le atribuyen a dicha consejería las relaciones institucionales de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la presidencia. Asimismo, se asigna de forma específica a la Secretaría General Técnica de la citada consejería

(artículo 25.2 c) la competencia relativa al registro de los convenios y protocolos celebrados por la Administración de la Comunidad de Madrid, así como los organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes de la administración institucional cuya naturaleza jurídica sea de derecho público, de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, y de acuerdo con las competencias expresadas, en lo que se refiere a la nueva articulación del entramado institucional de la Comunidad de Madrid que se realiza en el anteproyecto de ley, sería deseable la participación de esta Consejería.

Segunda. Respecto de la MAIN, se ha elaborado una de carácter ejecutivo, de conformidad con el artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

A juicio de esta Secretaría General Técnica, y siendo el objeto del anteproyecto de ley la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público de la Comunidad Madrid, la norma proyectada excedería de su calificación, tal y como realiza la MAIN, como organizativa, siendo verdaderamente una disposición de carácter general.

Ello debería conllevar además para una valoración adecuada de la norma la sustitución de la actual MAIN ejecutiva por una extendida, en la que se justificase en mayor medida la posible existencia de impactos y cargas administrativas y se expusiese de manera más extensa y detallada las novedades introducidas por la propuesta de la norma. De esta forma, se podrían visualizar fácilmente en la MAIN extendida tanto la nueva clasificación de entes del sector público, comparándola con la vigente que determinan las Leyes 1/1984, de 19 de enero, y 9/1990, de 8 de noviembre, como las novedades más significativas propuestas para cada instrumento jurídico, institución o fase del procedimiento de gestión económico-administrativa y ejecución presupuestaria. Por ejemplo, la atribución al titular de la consejería competente en materia de hacienda de competencias que, en el régimen vigente de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre y de las leyes anuales de presupuestos generales, corresponden al Consejo de Gobierno, en materia de modificación de límites porcentuales y número de anualidades en los gastos plurianuales (art. 74) o de habilitaciones de crédito (art. 89).

Tercera. Se sugiere aprovechar la oportunidad de este anteproyecto de ley para regular algunos aspectos que no se contemplan en el mismo y que sí figuran en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, lo que podría generar dudas en el intérprete y operador jurídico relativas a la posible aplicación supletoria de la Ley estatal.

Esto podría afectar a ámbitos materiales como, entre otros posibles, los siguientes:

- Transformaciones de los entes integrantes del sector público (art. 87)
- Contenido y efectos del plan de actuación (art. 92) en la creación de organismos públicos. Sobre todo, porque el plan no aparece como exigible o preceptivo en el procedimiento de creación de los organismos públicos, pero sí se le menciona en el art. 23.1 del anteproyecto, al regular el control de eficacia y la supervisión continua.
- Contenido mínimo de los estatutos de los organismos públicos (art. 93)
- Liquidación y extinción de organismos públicos (art. 97)
- Ejercicio de potestades administrativas (art. 105) en el caso de entes de derecho público sometidos al derecho privado.
- Régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles (art. 115) que hayan sido designados por la Comunidad de Madrid.
- Fusión, disolución, liquidación y extinción de los organismos públicos, en general, y, en especial, de las fundaciones del sector público (art. 136).

b) Al articulado.

Primera. Artículo 4. La distinción -heredada de las vigentes leyes 1/1984 y 9/1990- entre organismos autónomos administrativos y mercantiles, no se encuentra ni en la Ley estatal 40/2015 ni en las leyes autonómicas. Parece que obedece simplemente al diferente régimen de control por la Intervención, que se configura como previo en los organismos autónomos administrativos y posterior (control financiero) en los mercantiles.

Si esto es así, se sugiere establecer con más claridad los rasgos que diferencian un organismo autónomo mercantil de un ente de derecho público sometido al derecho privado.

Segunda. Artículo 6.

En el anteproyecto de ley aparentemente no se define el régimen de financiación de ninguno de los tipos de entes (a excepción de las sociedades mercantiles), señalándose únicamente en referencia a las entidades de Derecho público sometidos al Derecho privado que “podrán financiarse con ingresos de mercado”.

Por ello, y con carácter general, se sugiere que se especificara el régimen de financiación de cada uno de los tipos de entes integrantes del sector público autonómico, lo que podría contribuir además a clarificar la distinción entre los mismos.

Tercera. Artículo 17. El artículo 17 atribuye competencias en materia presupuestaria al Presidente de la Comunidad de Madrid y a los titulares de las consejerías. A este respecto, se recuerda que, de acuerdo con el artículo 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el Presidente de la Comunidad de Madrid ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en la misma; acorde con tal condición, el capítulo II, Título preliminar, de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, se le atribuye las competencias propias de tal condición.

Por ello, se considera que no pueden atribuirse al Presidente de la Comunidad de Madrid unas competencias tan pormenorizadas y concretas como las reseñadas, por lo que se deberían atribuir estas mismas funciones a los órganos superiores de Gobierno y Administración de la Comunidad, tal y como realiza actualmente el artículo 10 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre.

Cuarta. Artículo 108. El artículo 108 regula los convenios de la Administración de la Comunidad de Madrid con el sector público autonómico, estableciendo la obligatoriedad de incluir en los mismos cláusulas sobre hipótesis macroeconómicas, objetivos de la política de personal, transferencias de la Administración de la Comunidad, medios a emplear para adaptar los objetivos acordados a las variaciones habidas en el respectivo entorno económico, etc.

A este respecto, se recuerda que los convenios son acuerdos con efectos jurídicos para la consecución de un fin común de las partes intervinientes, por lo que se considera excesiva la obligación de incluir en el clausulado unas hipótesis y objetivos de esta naturaleza si el convenio es por su propia naturaleza en interés de ambas partes. Además, dilataría su tramitación y podría conllevar, a la vista de su complejidad, a una menor utilización de este instrumento para la

necesaria colaboración entre la Administración de la Comunidad de Madrid y las entidades integrantes de su sector público.

Quinta. Disposición adicional tercera. Al regular la adaptación de los órganos de gestión sin personalidad jurídica, establece que, en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de esta ley, los órganos de gestión sin personalidad jurídica existentes en la Comunidad de Madrid iniciarán el proceso de transformación de su régimen jurídico. Se sugiere la posibilidad de que se establezca el plazo máximo en el que debe de estar adaptada la estructura y el procedimiento para llevar a cabo dicha transformación, que podría ser similar al previsto en el artículo 87 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, para las transformaciones de las entidades integrantes del sector público institucional estatal.

Sexta. Disposición final primera. La modificación de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, incluye un nuevo Título IV- De los Consorcios. En concreto, se indica que, de conformidad con lo dispuesto en la normativa básica del Estado, los consorcios se crearán mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes. Este convenio requiere ser autorizado por Consejo de Gobierno y tiene un régimen de firma y contenido particular.

En el anteproyecto no se determina si a estos convenios de creación de consorcios se les aplica o no el Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, por lo que sugiere que se valore esta cuestión.

Séptima. Disposición final primera. En el nuevo artículo 77 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, proyectado en el apartado 31 de la Disposición final primera, debe observarse que el régimen de Protectorado que se propone para las fundaciones del sector público podría entrar en conflicto con lo establecido, con carácter general para las fundaciones del ámbito de la Comunidad de Madrid, en la disposición adicional segunda del Decreto 20/2002, de 24 de enero, por el que se regula el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Madrid (Protectorado único), sin perjuicio de lo que dispone la disposición transitoria tercera de dicho decreto (Protectorado transitorio en las consejerías competentes por razón de la materia). Evidentemente, la regulación legal proyectada desplazará la establecida en el Decreto 20/2002, de 24 de enero.

Octava. Disposición final tercera. En esta disposición final tercera por la que se modifica la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en el apartado diez, se modifica el artículo 6 de aquélla estableciendo que *“cuando la subvención se instrumente a través de un convenio su duración se fijará en cada caso en función de las circunstancias que concurran, en especial en relación con el plazo de realización de la actividad objeto de subvención y las obligaciones de justificación de los beneficiarios o de las actuaciones de comprobación a realizar por el órgano concedente”*.

En este aspecto, es necesario reseñar que los convenios que instrumentan subvenciones, salvo aquellos cuyo objeto sea instrumentar las condiciones de una subvención proveniente de programas de gestión directa de la Comisión Europea, regulados por derecho europeo, están incluidos dentro del ámbito de aplicación del Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, por lo que su duración no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

Ahora bien, en el apartado dos, que modifica el artículo 2 de la Ley, se indica, en su número 7, que *“Las subvenciones que se concedan a través de un convenio se regularán por la legislación subvencional estatal de carácter básico, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, siéndoles de aplicación la regulación del capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en cuanto no se oponga a la legislación específica en materia de subvenciones.”*; por lo que se podría hacer una referencia igualmente a que les resultará de aplicación el Decreto 48/2019, de 10 de junio, en lo que no se oponga a la legislación específica en materia de subvenciones.

Novena. Disposición adicional tercera. En el apartado nueve, que añade un nuevo artículo 4 sexies a la Ley 2/1995, de 8 de marzo, se propone añadir un nuevo apartado 5, con la siguiente redacción: “5. En el caso de las subvenciones de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales, o normativa que la sustituya, cuando la Comunidad de Madrid no haya sido la entidad ejecutora de los proyectos y los ayuntamientos destinatarios de las

subvenciones ya hayan sido singularizados en el marco del procedimiento estatal, la Comunidad de Madrid se limitará a actuar por cuenta de la Administración General del Estado para la entrega y distribución de los fondos. Estos fondos, en ningún caso, se integrarán en el presupuesto autonómico.»

El objetivo de esta propuesta es establecer el carácter extrapresupuestario de los fondos que recibe la Comunidad de Madrid en las subvenciones del Estado dirigidas a la reparación de daños como consecuencia de catástrofes naturales. A este respecto, la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales, establece como beneficiarias de estas subvenciones a las diputaciones provinciales y a las comunidades autónomas uniprovinciales, y ello aun cuando las obras objeto de subvención hayan sido ejecutadas por los ayuntamientos en cuyo caso los perceptores finales de las ayudas serán los propios ayuntamientos.

Por tanto, cuando los proyectos los hayan ejecutado los ayuntamientos, los fondos que se reciben de la Administración General del Estado para el pago de las subvenciones se destinarán a los ayuntamientos que han ejecutado las obras y no a la Comunidad de Madrid, por lo que se considera necesario tramitarlos con el carácter de extrapresupuestarios. Esto permitirá una tramitación más ágil y eficaz, evitando distorsiones en los plazos concedidos por el Estado a los ayuntamientos para la realización de las obras subvencionadas y su posterior justificación

Finalmente, al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo Igualmente, se remite el documento pdf generado previo a su firma.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Lourdes Ríos Zaldívar