



A.G.: 10/2024

S.G.C.: 37/2024

S.J.: 47/2024

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 **PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO POR LA QUE MODIFICA LA ORDEN DE 23 DE FEBRERO DE 2023, DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO, POR LA QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN, PRESENTACIÓN Y PAGO ELECTRÓNICO DE AUTOLIQUIDACIONES, SE APRUEBA LA DILIGENCIA ACREDITATIVA DE LA PRESENTACIÓN Y PAGO ELECTRÓNICO, SE ESTABLECEN LOS SUPUESTOS DE OBLIGATORIEDAD DE PRESENTACIÓN ELECTRÓNICA Y SE APRUEBAN LOS MODELOS DE AUTOLIQUIDACIÓN CORRESPONDIENTES A LOS IMPUESTOS GESTIONADOS POR 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 20 de febrero de 2024, se acompaña la siguiente documentación:

- a) El señalado Proyecto de Orden.



- b) Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por la Dirección General de Tributos, el 14 de febrero de 2024. Se adjuntan, asimismo, dos versiones anteriores de esta Memoria, firmadas, respectivamente, el 28 de diciembre de 2023 y el 31 de enero de 2024.
- c) Sendos informes de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, y por razón de género, elaborados el 18 y el 20 de diciembre de 2023, respectivamente, por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- d) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 18 de diciembre de 2023 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- e) Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 28 de diciembre de 2023.
- f) Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 22 de enero de 2024, emitido de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2024.
- g) Resolución de 28 de diciembre de 2023, del Director General de Tributos, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el Proyecto de Orden, por un plazo de quince días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- h) Informe de coordinación y calidad normativa, emitido el 23 de enero de 2024 por la Oficina de Calidad Normativa (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), conforme a lo previsto en el artículo 34 de



la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, y el artículo 8.4 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.

- i) Finalmente, se adjunta el informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 14 de febrero de 2024.

Segundo. - Consultados los registros del Servicio Jurídico, se comprueba que el texto del Proyecto de la Orden de 23 de febrero de 2023, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establece el procedimiento para la elaboración, presentación y pago electrónico de autoliquidaciones, se aprueba la diligencia acreditativa de la presentación y pago electrónico, se establecen los supuestos de obligatoriedad de presentación electrónica y se aprueban los modelos de autoliquidación correspondientes a los impuestos gestionados por la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Orden de 23 de febrero de 2023), cuyo Proyecto de modificación se remite ahora, fue informado bajo el número de referencia 10/2023 (A.G. 18/2023, S.G.C. 27/2023).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido del Proyecto de Orden

El Proyecto de Orden examinado pretende modificar la Orden de 23 de febrero de 2023 para que ésta incluya expresamente, como modalidad de pago electrónico de autoliquidaciones, el pago a través de la aplicación llamada Bizum.



En palabras de su parte expositiva, *“con el objetivo de continuar con la simplificación de trámites administrativos a realizar por el ciudadano y de progresar en la utilización de nuevas tecnologías en el ámbito tributario, se regula otra modalidad de pago electrónico de autoliquidaciones mediante Bizum, que es un servicio de pagos que permite realizar transferencias monetarias con carácter inmediato a través de un sistema de telefonía móvil”*.

La Orden proyectada se compone de un artículo único, precedido por una parte expositiva y seguidos por una parte final integrada por una disposición final.

Segunda. - Marco competencial

La Constitución Española dispone, en su art. 156.1, que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera 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; es decir, reconoce la necesidad de que dichos entes territoriales cuenten con recursos propios para hacer efectivas sus respectivas competencias como consecuencia de la propia configuración del Estado de las autonomías. Así, entre los recursos antes citados, se encuentran los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado tal y como, expresamente, recoge el artículo 157.1.a) del Texto constitucional; con el mandato, además, de una regulación, mediante ley orgánica, del ejercicio de las competencias que recoge el apartado 1 del citado artículo 157.

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) constituye el marco orgánico general por el que ha de regirse la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Marco que se ha visto complementado y desarrollado con la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante, Ley 22/2009).



Este marco normativo ha de completarse con el Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado (en adelante, Decreto Legislativo 1/2010), en el que se contiene la normativa dictada por la Comunidad Autónoma dentro del margen autorizado por la Ley estatal 22/2009.

Interesa destacar que el artículo 52 del Decreto Legislativo 1/2010 permite a la Consejería competente en materia de Hacienda autorizar la presentación telemática de las declaraciones o autoliquidaciones de aquellos tributos cuya gestión tenga encomendada, así como establecer mediante Orden los plazos, supuestos y condiciones para esta forma de presentación.

Esta habilitación normativa se puso en práctica con la Orden de 27 de abril de 2007, del Consejero de Hacienda, por la que se establece el procedimiento para la presentación y pago telemático de las autoliquidaciones correspondientes a los impuestos gestionados por la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden de 27 de abril de 2007), modificada mediante Órdenes de 30 de julio de 2008 y 5 de noviembre de 2010, de la Consejería de Economía y Hacienda.

Todas estas disposiciones quedaron derogadas por la Orden de 23 de febrero de 2023, que buscaba actualizar la mencionada habilitación normativa. Se proyecta ahora modificar la Orden de 23 de febrero de 2023 con el objetivo citado en la consideración jurídica anterior.

Tercera. - Rango normativo y tramitación del Proyecto de Orden

El rango de la norma proyectada (Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) es suficiente para modificar una Orden anterior, cuyo rango, a su vez, venía dado por el propio artículo 52 del Decreto Legislativo 1/2010, que, como se ha explicado antes, atribuye a la Consejería competente en materia de Hacienda, la competencia para autorizar la presentación telemática de las declaraciones o autoliquidaciones de aquellos tributos cuya gestión tenga encomendada, así como para establecer los plazos, supuestos y condiciones de esta forma de presentación.



La iniciativa para la elaboración y tramitación de este Proyecto 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, atendiendo a su finalidad, la elaboración del Proyecto compete a la Dirección General de Tributos de acuerdo con el artículo 9.a) 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.

En lo concerniente a su tramitación, debemos acudir al 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 (en adelante, Decreto 52/2021), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

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.

La MAIN -elaborada el 14 de febrero de 2024, por la Dirección General de Tributos en su versión ejecutiva-, expone su justificación y oportunidad, analiza los diversos impactos de la Orden proyectada y describe su contenido y tramitación en términos acordes con el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Hacemos notar en este punto que se han elaborado, al menos, tres 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, 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”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

En la MAIN se deja constancia de que no se ha realizado el trámite de consulta pública, *“puesto que en virtud del artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y el artículo 5.4 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, la presente modificación normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes para el destinatario y regula aspectos parciales de una materia”* (página 4).

En cambio, sí se han realizado los trámites de audiencia e información pública, de conformidad con el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y del artículo 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, habiéndose publicado el 29 de diciembre de 2023 en el Portal de Transparencia la Resolución del Director General de Tributos de apertura del trámite de audiencia e información pública, siendo el plazo de alegaciones desde el 2 al 22 de enero de 2024, sin haberse recibido alegación alguna (página 11).

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 al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, 22 de enero de 2024, emitido de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional



primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2024.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (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 por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid -artículo actualmente derogado por Ley 18/2023, de 18 de diciembre, si bien todavía vigente cuando se solicitó la evacuación del informe- y el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid - artículo también suprimido mediante Ley 17/2023, de 27 de diciembre, aunque también vigente al tiempo de recabarse este informe-.
- 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, y la Disposición Final 10ª de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Informe de coordinación y calidad normativa, emitido por la Oficina de Calidad Normativa (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica



y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, y el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

En cuanto a la obligación de efectuar la evaluación *ex post*, la MAIN la descarta en la medida en que el Proyecto de Orden “*se limita a introducir mejoras de carácter técnico y no tiene impactos relevantes*” (pág. 13).

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (arts. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 14 de febrero de 2024.

En virtud de todo lo expuesto, nada puede objetarse a la tramitación de este Proyecto de Orden, pues constan todos los informes preceptivos.

Cuarta. - Análisis del contenido

A continuación procede analizar el articulado del Proyecto de Orden, 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 resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “*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*”, como señaló la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Prima facie, nos detendremos en el **Título**.

De acuerdo con la Directriz 6ª, el título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica debidamente como Proyecto de Orden.

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 Proyecto se acomodaría a lo preceptuado en esta Directriz, ya que, al tratarse de una disposición modificativa, lo indica explícitamente citando el título completo de la disposición modificada.

Como se ha comentado antes, el Proyecto de Orden examinado consta de un único artículo, precedido por una parte expositiva y seguido por una parte final integrada por una disposición final.

La **parte expositiva** responde, en líneas generales, a las pautas dictadas por las Directrices 11^a, 12^a y 15^a, pues, por una parte, no está titulada, dado que la denominación “*Exposición de motivos*” se limita a los anteproyectos de ley, cumple la función de describir el contenido, los antecedentes y la finalidad de la Orden proyectada, amén de aludir a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Además, se justifica la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación, en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021 y por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Debería revisarse el párrafo segundo de esta parte expositiva: el mismo alude a la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de “*4 de diciembre*” (sic), sin citar el año al que se refiere tal fecha, y no está completo, pues simplemente dice “*en lo que concierne a la recaudación de ingresos a través del pago por Bizum y su asimilación al pago mediante tarjeta de débito o crédito en su modalidad TPV virtual*”, sin indicar qué es lo que hace dicha Orden de 4 de diciembre. Aparentemente, en este párrafo faltaría una línea que completase su sentido.

Tras comprobar que la Orden a la que se estaría refiriendo el citado párrafo segundo del expositivo es la *Orden de 4 de diciembre de 2023 de la Consejería de*



Economía, Hacienda y Empleo, de interpretación de las bases generales del procedimiento de selección de entidades colaboradoras para la prestación de los servicios de tesorería, financiación y recaudación de la comunidad de madrid, aprobadas por Orden de 1 de diciembre de 2020 de la Consejería de Hacienda y Función Pública, en lo que concierne a la recaudación de ingresos a través de pago por Bizum y su asimilación al pago mediante tarjeta de débito o crédito en su modalidad de TPV virtual, sugerimos que el párrafo segundo de la parte expositiva del Proyecto informado la cite con su fecha y denominación completa, de una parte.

De otro lado, y tras examinar el contenido de dicha Orden interpretativa de 4 de diciembre de 2023, también se sugiere que se explicita que esta Orden había sentado la interpretación de que el pago por Bizum quedaba asimilado al pago por tarjeta de débito o crédito en su modalidad de TPV virtual.

Finalmente, desde una perspectiva formal, cabe añadir que en el párrafo cuarto de la parte expositiva deberá consignarse el título completo del Decreto 52/2021 (directriz 74ª).

La **parte dispositiva** de la Orden, compuesta por un único artículo, dividido en tres apartados, se adecua, en general, a las Directrices, en especial a la 57ª.

El artículo único consta de tres apartados: el Uno, que dispone el nuevo texto que se introducirá en la Orden de 23 de febrero de 2023, que será la letra e) del artículo 7 de ésta y se refiere al pago (electrónico) mediante la aplicación Bizum, sus requisitos y procedimiento de realización; el apartado Dos dispone que la anterior letra e) del artículo 7 pasará a integrar una nueva letra f) del citado artículo y, por fin, el apartado Tres dispone que se modifica el Anexo III, cuyo nuevo texto aparece al final del Proyecto de Orden, y se refiere al modelo de autorización a la Administración Tributaria para pago y/o presentación electrónica de los tributos gestionados por la Comunidad de Madrid, modelo en el que se va a añadir la mención del pago mediante Bizum.



El artículo 34.1 del Real Decreto 939/2005, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recuadación, dispone, como uno de los medios por los que se puede realizar el pago en efectivo de deudas y sanciones tributarias, en la letra b), la tarjeta de crédito o débito, siempre que la norma tributaria así lo establezca expresamente; tal “norma tributaria”, en el caso que nos ocupa, es la Orden de 23 de febrero de 2023, por lo que resulta adecuado que sea modificada para que expresamente incluya la aplicación llamada Bizum, que se asimila a la tarjeta de débito o crédito en su modalidad TPV virtual.

A propósito de la redacción empleada, se sugiere, en coherencia con la dicción empleada en las letras precedentes, que el nuevo enunciado de la letra e) consigne la expresión “*Mediante Bizum*”, en vez de “*Pago mediante Bizum*”.

Se observa que, en el Informe del Servicio Jurídico 10/2023 (AG 18/2023 y SGC 10/2023), de 17 de febrero de 2023, citado en el segundo antecedente de hecho del presente, se advertía que la letra e) del artículo 7 del Proyecto se dedicaba al “*aplazamiento o fraccionamiento*”, lo que en absoluto constituye una modalidad de pago sino dos posibilidades de diferimiento del pago de la deuda tributaria, el primero por ampliación del plazo para el pago y el segundo en virtud de una división temporal del ingreso de la deuda, cuyos requisitos se encuentran regulados en la Ley General Tributaria (arts. 65 y 82) y en el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (arts. 44 y 54), y se sugería la conveniencia de suprimir esa letra e) – que será la nueva letra f) cuando entre en vigor el Proyecto que analizamos – del artículo 7. Por lo que, manteniéndose las mismas razones, se reitera la sugerencia de suprimir la mención del aplazamiento o fraccionamiento.

La **parte final** del Proyecto se compone de una disposición final, relativa a la entrada en vigor al día siguiente de la publicación de la Orden en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, estimándose que se adecua a la letra f) de la Directriz 42ª.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente



CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden examinado merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en este Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar, en Madrid, a fecha de firma

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

Elena Gallardo Pernas

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

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

