



Asunto: Informe de calidad regulatoria del Anteproyecto de Reglamento de Pagos a Justificar y Anticipos de Caja Fija del Ayuntamiento de Madrid.

1. Antecedentes.

Por la Secretaría General Técnica de Hacienda y Personal, con fecha 27 de mayo de 2021, se ha remitido a esta dirección general el Anteproyecto de Reglamento de Pagos a Justificar y Anticipos de Caja Fija del Ayuntamiento de Madrid, acompañado de la preceptiva memoria de análisis de impacto normativo abreviada (en adelante, MAIN).

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 7.º 1.3 e) del Acuerdo de 5 de septiembre de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Coordinación General de la Alcaldía, corresponde a esta dirección general emitir el informe de calidad regulatoria sobre las propuestas de ordenanzas y reglamentos municipales que integrará, en su caso, el informe al que se refiere el apartado 7.º 1.1 e) del citado acuerdo.

2. Contenido del anteproyecto.

El anteproyecto de reglamento consta de 33 artículos, divididos en 5 capítulos, 2 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

Su objeto es regular el régimen jurídico de las órdenes de pago a justificar y de los anticipos de caja fija comprendidos en su ámbito de aplicación como medios de pago.

Tal y como recoge la MAIN, con la aprobación de esta norma se pretende, por una parte, la refundición de la regulación de los anticipos de caja fija y de los pagos a justificar que, en la actualidad, se encuentran regulados separadamente; y, por otra, la adaptación de su regulación a los cambios normativos producidos en los últimos años, así como la revisión de los procedimientos de autorización y gestión de ambas formas de pago con el objetivo de suprimir trámites innecesarios, evitar duplicidades y flexibilizar su gestión.

En particular, indica la MAIN que se unifica el tratamiento de los conceptos de cajas y cajeros pagadores y de cuentas restringidas de pago, que son comunes a ambas formas de pago.

Señala, asimismo, que se suprime la necesidad de cancelar los anticipos de caja fija cuando se produce un cambio del responsable del órgano gestor del gasto o del cajero pagador, siendo solo necesaria la correcta justificación de los fondos en la fecha de cambio y dando así continuidad a la gestión de los pagos del anticipo de caja fija constituido.





Por otra parte, indica que se suprime la reposición obligatoria de fondos del mes de junio, de manera que exista una única reposición obligatoria anual al final de cada año, dejando que el resto de reposiciones sean de carácter voluntario y conforme a lo que necesite cada órgano gestor del gasto.

Finalmente, señala que se simplifica la comunicación con las entidades financieras al permitir que cada órgano gestor del gasto elija esta entre las que son colaboradoras con el Ayuntamiento de Madrid para abrir la cuenta restringida de pagos, expresando que la fiscalización y control de las cuentas justificativas de pagos a justificar y de anticipos de caja fija se realizará de conformidad con los artículos 25 a 27 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local.

Indica la memoria que se ha optado por la elaboración de un reglamento que regule los pagos a justificar y los anticipos de caja fija, en la medida en que existen conceptos comunes que afectan a la tramitación de ambas formas de pago. Precisa que con su aprobación se persiguen los siguientes objetivos:

- Actualizar y adaptar la regulación de esta materia a las diferentes normas que se han aprobado en los últimos años.
- Incrementar la transparencia y seguridad jurídica en la regulación al unificar en una sola norma las dos formas de pago.
- Mejorar y simplificar los procedimientos administrativos de autorización, gestión y fiscalización de ambas formas de pago.

3. Informe.

3.1. Observaciones a la memoria de análisis de impacto normativo.

La propuesta normativa ha sido incluida en el Plan Anual Normativo 2021.

Queda excluida del trámite de consulta pública previa, al concurrir los motivos previstos en el punto 2.2 de las Directrices sobre la Consulta Pública Previa en el procedimiento de Elaboración de las Normas Municipales, aprobadas por Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, tratándose de una norma que afecta a los procedimientos internos de la gestión de pagos del Ayuntamiento de Madrid.

3.1.1. Estructura de la MAIN.

La MAIN remitida incorpora antes del resumen ejecutivo un apartado bajo el título "*introducción*", justificando su elaboración en formato abreviado al no desplegar ningún impacto relevante, de conformidad con el punto 6.1 b) de las Directrices MAIN.

Sin embargo, no deben exponerse las cuestiones relativas a la remisión para la formulación de observaciones ni la consideración o no de las mismas, ya que este contenido no forma parte de ninguno de los apartados de la MAIN.





Así, de conformidad con el apartado 3 del Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las directrices sobre el expediente normativo, las observaciones no forman parte del expediente normativo.

3.1.2. Resumen ejecutivo.

En el apartado de *“objetivos que se persiguen”*, no es correcto señalar *“Actualizar y adaptar la normativa reguladora de esta materia”*, dado que los decretos de concejal no tienen carácter normativo, como se indica expresamente en el apartado de *“situación que se regula”*.

En el apartado *“estructura de la propuesta”* deben eliminarse aquellos aspectos que no se refieren a las partes en que se estructura la propuesta (título, preámbulo y parte dispositiva), exponiéndose en el apartado *“contenido”*.

Por otro lado, debe subsanarse la numeración de los capítulos, que son en romanos, como aparecen en el anteproyecto.

El apartado *“análisis jurídico”* debe incorporar únicamente las normas, decretos y acuerdos derogados, modificados o afectados por la propuesta normativa, cuya cita se realizará:

“Reglamento de Anticipos de Caja Fija, de 21 de septiembre de 2000”.

“Decreto de 28 de enero de 2004 del Concejal de Hacienda y Administración Pública que regula el procedimiento de tramitación de las órdenes de pago a justificar”.

Se recuerda así que el citado decreto, dada su naturaleza no normativa, no es objeto de derogación, sino que habrá perdido su eficacia por resultar incompatible con lo establecido en el reglamento.

En el apartado *“inclusión de la propuesta en el plan anual normativo”*, únicamente debe indicarse *“sí”*, sin perjuicio de incorporar parte de la información descrita en el apartado *“tramitación”*, con las observaciones formuladas respecto al trámite de remisión a las áreas municipales y su resultado. Lo mismo cabe decir respecto al apartado *“consulta pública previa”*.

En relación con el impacto competencial, debe citarse de forma correcta, y en las demás ocasiones, el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, añadiendo a la redacción *“en materia de presupuestos”*.

3.1.3. Oportunidad de la propuesta.

Se sugiere mejorar la redacción de este epígrafe de la MAIN, adaptando su contenido a lo establecido en la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN (en adelante, Guía MAIN), aprobada por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 14 de mayo de 2020. En particular, la justificación de los principios de buena regulación de





necesidad, eficacia y proporcionalidad debe ajustarse tanto a lo previsto en la Guía MAIN, como a la definición que de dichos principios efectúa la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 129 dispone:

“2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.”

Por ello, debe explicitarse cuál es la razón de interés general que justifica la iniciativa normativa e identificar claramente los objetivos perseguidos, más allá de declarar la necesaria adaptación a modificaciones normativas posteriores. En este sentido, parece que el objetivo principal de la nueva regulación consiste en modernizar, digitalizar y aclarar la forma de tramitación de estos procedimientos presupuestarios, para conseguir mayor agilidad y seguridad jurídica en su gestión.

En cuanto a la redacción del apartado de análisis de alternativas, se sugiere eliminar de la primera frase de este epígrafe el verbo *“intenta”* y en el cuarto párrafo la referencia a *“norma general de ejecución del presupuesto”*.

3.1.4. Análisis jurídico.

Si bien en el apartado de contenido se explica que el Reglamento de Anticipos de Caja Fija, de 21 de septiembre de 2000, tuvo que actualizarse mediante el Decreto de 26 de diciembre de 2003 del Concejal de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, resultaría útil hacer referencia en el apartado de análisis jurídico que fue la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la que provocó la reforma de la estructura por programas de los presupuestos de las entidades locales mediante la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modificó la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprobó la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Por último, debe corregirse el error advertido en este apartado en la cita del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que se cita como Real Decreto *Ley*.

Respecto a la derogación del Decreto del Concejal de Hacienda y Administración Pública de 28 de enero de 2004, debe eliminarse la referencia a que la disposición derogatoria única incluye expresamente el mismo, reiterando que las disposiciones no normativas, como son el citado decreto o resoluciones de órganos directivos no son objeto de derogación, sino que habrán perdido su eficacia por resultar incompatible con lo establecido en el reglamento.





Por último, no se considera adecuada la referencia a la obligación de adaptar los procedimientos “a la nueva estructura orgánica del Ayuntamiento de Madrid nacida de la Ley 57/2003”, ya que dicha estructura no es aplicable en el Ayuntamiento de Madrid desde la aprobación de la LCREM.

3.1.5. Tramitación.

A pesar de no ser vinculantes conforme a la Guía MAIN, deben actualizarse las fechas de tramitación que constan en la MAIN, puesto que hay referencias a fechas que ya han transcurrido en el momento de elaborar el presente informe.

En el mismo sentido, deben actualizarse las fechas en que se van a recabar los informes de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico y de la Asesoría Jurídica.

Por último, no forma parte de la tramitación la formulación de observaciones y su consideración u objeción.

3.1.6. Impacto presupuestario.

La explicación de la afectación que la nueva norma provocará en los artículos 42 y 43 de las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento del ejercicio 2021 si su aprobación se produjese en septiembre forma parte más bien del análisis jurídico, que ya que contiene esta misma aclaración.

3.2. Observaciones de técnica normativa.

Por Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid se han aprobado las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, las Directrices), cuyo objetivo principal es mejorar el lenguaje jurídico de las normas municipales.

Con objeto de mejorar la calidad normativa del anteproyecto, se formulan las siguientes observaciones.

3.2.1. Criterios lingüísticos generales.

a) Lenguaje claro y preciso.

Conforme al apartado 1.º 1.2 de las Directrices, la redacción de los textos debe ser clara, sencilla, es decir, concisa y carente de elementos superfluos y precisa.

En este sentido, se sugiere eliminar la expresión “que procederá a autorizarla” del artículo 9.1, ya que reitera en la misma frase la necesidad de autorización, sin perjuicio de lo que se indicará respecto a la división de artículos y subdivisión de los apartados.

Por otro lado, la redacción del artículo 23 es ambigua en lo relativo al nombramiento por la Tesorería, debiendo quedar claro si en estos supuestos ha de





reunir o no los requisitos anteriores de subgrupo o categoría asimilable, y si el funcionario pertenece a la Tesorería o a la estructura del órgano gestor del gasto.

b) Terminología uniforme.

Conforme al apartado 1.º 1.3 de las Directrices, ha de guardarse una coherencia terminológica a lo largo del texto, utilizando siempre los mismos términos para referirse a los mismos conceptos.

En este sentido, deben incluirse en un artículo único todas las definiciones y aclaraciones de los distintos términos utilizados en el reglamento, dotándolos de significado propio y debiendo emplearse en todo el texto con el mismo sentido.

Por otro lado, en relación a los organismos públicos, se sugiere emplear la expresión “*su gerente o director*”, en lugar de “*gerente o director de éstos*”.

Sin embargo, debe eliminarse la aclaración relativa a las referencias al “*Tesorero*”, ya que el reglamento no utiliza esta expresión, empleando en todo momento “*El titular de la Tesorería*” (artículos 21, 27 y 33).

De igual forma, convendría revisar el empleo de los términos “*órgano gestor del gasto*” y “*responsable del órgano gestor*”. Así, en el artículo 9 se expresa que es el responsable del órgano gestor del gasto quien debe remitir la documentación necesaria para la creación de la caja pagadora. No obstante, en el artículo 23 se indica que es el órgano gestor del gasto quien propone la creación de la caja pagadora. En el mismo precepto se recoge que la propuesta debe recoger el nombramiento del responsable del órgano gestor del gasto y su suplente. De igual forma, en la definición de pagos a justificar se emplea la expresión “*responsable del órgano gestor del gasto*”.

En este sentido, las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento del ejercicio 2021 utilizan los términos “*responsable del programa presupuestario correspondiente*” (artículo 37.4 a), “*órgano gestor del gasto*” y “*órgano gestor*” que parecen identificarse con el término empleado por el anteproyecto de “*órgano gestor del gasto*”.

De igual forma, el apartado 3.4 de la estructura del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid tiene por título “*Estructura de programas y responsables*”.

Debería, por tanto, aclararse qué se entiende por cada una de estas referencias. En el caso de los organismos públicos, en el artículo 14 se emplea la expresión “*responsable del gasto*”, no quedando claro si se refiere al responsable del programa presupuestario.

De igual forma, convendría revisar el empleo de las expresiones “*titulares de las secretarías generales técnicas o por el responsable del órgano gestor del gasto al que estén adscritos*” y “*de las secretarías generales técnicas o del órgano gestor del gasto*”, entendiéndose que parece que debiera referirse en el primer caso al titular del





órgano gestor del gasto al que estén adscritos, según se ha expuesto en el párrafo anterior.

Asimismo, en el artículo 23.3 debe hacerse referencia al “Ayuntamiento de Madrid” y no únicamente “Ayuntamiento”.

Por su parte, en el anteproyecto se utiliza la expresión Intervención General, excepto en el artículo 14 y la disposición transitoria tercera que resulta inadecuada, debiendo sustituirse por la Intervención General, a quien corresponde el control interno de la gestión económica y financiera del Ayuntamiento de Madrid y de su sector público institucional y la función contable en los términos previstos en la normativa reguladora de las haciendas locales.

Debe revisarse la definición de “*justificante de pago*”, eliminando las locuciones aclaratorias (“*por ejemplo, el resguardo de la orden de transferencia bancaria cursada *o la copia del cheque emitido y entregado**”). En este sentido, en el artículo 32.2 se establece que los fondos de las cuentas restringidas de pagos podrán disponerse preferentemente mediante órdenes de pago por transferencia bancaria. No obstante, también podrán disponerse mediante cheque o cualquier otro medio de pago legalmente aceptado, a excepción del efectivo.

Por tanto, las transferencias bancarias y los cheques no son los únicos medios de pago, por lo que deben eliminarse las locuciones aclaratorias y en su lugar expresar todos los documentos que se definan como justificantes de pago.

Finalmente, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local, regula en los artículos 24, 26 y 27 la fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar. Así, en el artículo 24 se regulan los requisitos que han de verificarse en la *fiscalización previa* de las órdenes de pago a justificar, y en el artículo 27 se regulan las *comprobaciones y verificaciones* que deberán realizarse en las cuentas justificativas de los pagos a justificar.

En consecuencia, no resulta adecuado la expresión “*La intervención de la cuenta justificativa*” de los artículos 11.5 y 19.3, por lo que debería sustituirse.

c) Estructura gramatical.

El apartado 1º 1.4 de las Directrices establece la necesidad de utilizar una estructura gramatical correcta, sencilla y directa, respetando el orden normal de los elementos de la oración y evitando todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción del texto.

Con el objeto de mejorar la claridad del anteproyecto y facilitar su comprensión, debería revisarse la redacción del apartado 1 del artículo 13, pudiendo dividirse además su contenido en dos apartados, de manera que la redacción del segundo párrafo del anteproyecto remitido fuera un apartado como sigue:





“Cada área municipal, distrito u organismo público podrá adecuar el importe del anticipo a los pagos que se prevean efectuar, previa conformidad de la Tesorería y dentro del límite del apartado 1. A tal efecto, se incluirá el importe propuesto en la memoria justificativa para la constitución del anticipo de caja fija.

La Tesorería debe informar favorablemente el importe propuesto, exclusivamente, en relación con el plan de disposición de fondos y con la gestión eficiente de los mismos”.

Por otro lado, se sugiere la siguiente mejora de la redacción en el apartado 4 del citado artículo 13:

“A efectos de la aplicación de estos límites, no podrán acumularse pagos que se deriven de diversos gastos en un solo justificante, ni fraccionarse en varios pagos un único gasto”.

De igual forma, en el artículo 23 se sugiere la siguiente redacción:

“El órgano gestor del gasto propondrá la creación de la caja pagadora a la Tesorería, especificando el tipo de pago que va a gestionar”.

Y en el artículo 24:

“El órgano gestor del gasto podrá solicitar la supresión de la caja pagadora que tenga adscrita a la Tesorería. (...)”.

d) Uso no sexista del lenguaje.

Debería modificarse el título de la disposición adicional segunda, que se dedica a las cuestiones de lenguaje inclusivo, ya que no identifica con claridad este aspecto, no estableciendo un régimen jurídico específico, cuyo tenor literal podía ser *“Lenguaje no sexista”*.

“En cumplimiento del artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en aquellos casos en los que este reglamento utiliza palabras de género masculino para referirse a personas, se entenderán referidas tanto a mujeres como a hombres, de acuerdo con los criterios establecidos por la Real Academia Española”.

e) Signos ortográficos.

Según el apartado 1.º 2.2 de las Directrices, los signos ortográficos constituyen elementos esenciales de la redacción y contribuyen a la adecuada lectura e interpretación del texto. Debe velarse por su correcto uso, ya que tanto la omisión como la colocación indebida de los mismos pueden generar ambigüedades.

En este sentido, en el párrafo tercero del artículo 27.2 se debería introducir una coma después de *“pagos”*.





Se sugiere revisar la redacción del articulado para introducir o corregir signos ortográficos (comas y puntos; tildes). Entre otros, no se acentúa la palabra “solo” (artículo 12); en el artículo 11.4 sobra la coma en la siguiente frase “y, por el órgano gestor del gasto se exigirá el reintegro del importe no justificado”; en el artículo 13 se debería introducir una coma después de “A tal efecto”; en el artículo 14 después de “organismos públicos”, en los artículos 23 y 24, en la disposición derogatoria única, antes de la fecha del reglamento.

f) Uso específico de mayúsculas.

Como criterio general, el apartado 1.º 2.3 de las Directrices establece que el uso de las mayúsculas debe restringirse lo máximo posible. En este sentido, en el artículo 14.2 “capítulo” debe escribirse en minúscula, además de en romanos.

g) Uso de siglas.

Según el apartado 1.º 2.5 de las Directrices, la utilización de siglas puede justificarse dentro del texto para evitar formulaciones largas y repeticiones. Cuando aparezcan por primera vez en la parte expositiva o en la parte dispositiva, deberán incluirse entre paréntesis, precedidas de la expresión “en adelante”.

La regla anterior no se sigue en el artículo 9.2 b) (falta coma).

3.2.2. Preámbulo.

El “preámbulo” deberá insertarse en el texto con la composición indicada en el apartado 2.º 3.2 de las Directrices: (eliminar negrita del anteproyecto)

PREÁMBULO

{centrado, mayúscula, sin punto}

El artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que tiene carácter básico, establece que, en el caso de proyectos de reglamento, deberá justificarse en su preámbulo la adecuación de la norma a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Dicha justificación deberá incorporarse al preámbulo.

Asimismo, debe corregirse la cita del Real Decreto Legislativo (en lugar de Ley) 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y citarse los decretos conforme a lo indicado en el apartado 3.º 2 de las Directrices, relativo al título de los actos administrativos.

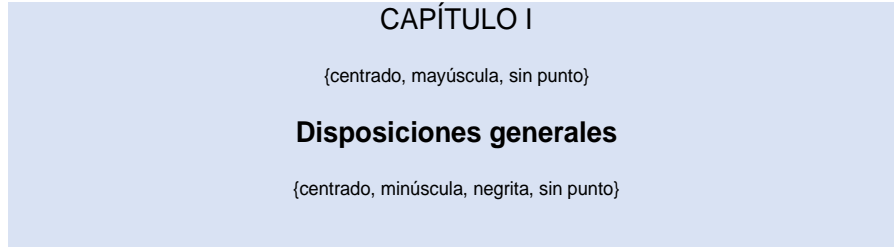
Por otro lado, se debe revisar el resumen que se hace del contenido de la disposición adicional segunda, en cuanto debe modificarse el título de la misma.





3.2.3. Capítulos.

El texto del anteproyecto de reglamento ordenanza se divide en cinco capítulos. Sin embargo, se comprueba que no se han seguido las reglas de composición que establece el apartado 2.º 5.5 de las Directrices:



3.2.4. Disposiciones generales de la parte dispositiva.

De acuerdo con el apartado 2.º 5.1 de las Directrices, la parte dispositiva se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera:

[DISPOSICIONES GENERALES]

- a) Objeto.
- b) Ámbito de aplicación.
- c) Definiciones.
- d) Principios.

Por tanto, los artículos que contienen las disposiciones generales del reglamento deberían seguir esta ordenación interna (objeto, ámbito de aplicación y definiciones).

En este sentido, debe haber un único artículo (artículo 3) que lleve por título “*Definiciones*”, dividido en tantos apartados como definiciones a insertar (recogidas en el anteproyecto remitido en los artículos 3, 4, 5 y 6), debiendo emplearse cada término en cuestión en todo el texto con el mismo sentido.

a) Definiciones.

Como se ha indicado, todas las definiciones y aclaraciones de los términos empleados en el reglamento deberán insertarse en el mismo artículo, tras el objeto y ámbito de aplicación.

Por otro lado, en el artículo 3 se habla de “*órdenes de pago que se expidan*”, debiendo emplearse una terminología uniforme, por lo que se sugiere sustituir en el artículo 8 “*Únicamente podrán librarse*” por “*Únicamente podrán expedirse*”.





En este mismo artículo, debería suprimirse o revisarse el párrafo segundo, en cuanto la expresión “*responsable del órgano gestor del gasto*” parece referirse a quien solicita la expedición de la orden de pago a justificar (artículo 9), que no parece que coincida en todos los casos con el perceptor, que puede ser un concejal (artículo 10.3).

En la definición de “*Caja pagadora*” y “*cajero pagador*” deberá optarse, respetivamente, únicamente por el uso de los términos “*habilitación*” y “*habilitado*”. Así, el artículo 43.1 de las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid utiliza la expresión “*cajas habilitadas*”.

De conformidad con la definición insertada, en el artículo 30 deberá sustituirse la expresión “*se formularán por la caja pagadora*” por “*se formularán por el cajero pagador*”.

Por su parte, la expresión “*Para la correcta comprensión de este reglamento debe tenerse en cuenta lo siguiente*” que utiliza el artículo 6 debe eliminarse cuando se inserten en un único artículo todas las definiciones y aclaraciones.

Finalmente, debería modificarse el título del artículo 32 “*Concepto*”, en el sentido indicado de que únicamente debe haber un artículo dedicado a las definiciones.

3.2.5. Redacción y división de artículos.

a) Criterios de redacción.

El apartado 2.º 6.1 de las Directrices indica los criterios orientadores en la redacción del artículo, de modo que cada artículo comprenda un tema y cada párrafo una idea.

El contenido de los artículos se ordenará de forma lógica, de modo que la idea central se indicará en un primer párrafo al que seguirán los estrictamente necesarios para expresar las especificaciones que procedan.

Debe procurarse que el artículo constituya una unidad de sentido completa, de manera que no sea necesario recurrir al artículo anterior ni al posterior para su comprensión.

En este aspecto, el artículo 9, además de lo indicado en el apartado de “*lenguaje claro y preciso*” respecto a la eliminación de la expresión “*que procederá a autorizarla*”, así como la adecuación a las reglas de división de artículos, se sugiere eliminar el párrafo relativo a la necesidad de creación de la caja pagadora, que no forma propiamente del procedimiento de expedición de órdenes de pago a justificar.

En cualquier caso, si es necesaria la creación de la caja pagadora, se seguirá lo regulado en el artículo 23.

Por ello, de mantenerse el párrafo indicado, debería indicarse en los siguientes términos:





“Si fuese necesaria la creación de la caja pagadora correspondiente, el responsable del órgano gestor del gasto deberá remitir a la Tesorería la documentación prevista en el artículo 23”.

Se advierte así la necesidad de revisar este artículo 9, que se refiere al “responsable del órgano gestor”, mientras que el artículo 23 al “órgano gestor del gasto”.

En cuanto a la fiscalización previa “conforme a lo establecido en la normativa reguladora del régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local”, resulta innecesaria esta aclaración, siendo evidente que la fiscalización es siempre conforme a la normativa vigente aplicable. Esta observación se realiza en todos los artículos cuya redacción es similar (a modo de ejemplo, artículos 15.4 y 19.3).

b) Contenido normativo.

Conforme al apartado 2.º 6.2 de las Directrices, debe dotarse a los artículos de contenido normativo, obviando formulaciones innecesarias o carentes de sentido.

En la definición de “Justificante de pago” se propone suprimir desde “por ejemplo”, hasta el final.

En el artículo 11 deberá eliminarse la expresión “como se ha señalado” y en el artículo 23 “a justificar o anticipo de caja fija”.

De igual forma, debería suprimirse el primer párrafo del artículo 12, dado que se refiere a la constitución de los anticipos de caja fija, regulada en el artículo 14, de manera que este artículo 12 se dividiera en los dos apartados que figuran en el anteproyecto remitido.

El artículo 22 lleva por título “*Dependencia*”, por lo que debe obviarse la expresión “y se situaran en la sede de éstos”, ya que no guarda relación con este título y resulta innecesaria introducir a la vista de las políticas municipales en materia de teletrabajo y utilización de medios electrónicos para la gestión administrativa.

Finalmente, la expresión “en el sistema contable de terceros” del artículo 31 también resulta innecesaria, en cuanto lo determinante es que existan incidencias (embargos y retenciones judiciales o administrativas) y no su reflejo en el sistema contable. Por otro lado, se utiliza por primera vez la expresión “pago en firme”, que convendría precisar.

c) División y subdivisión.

Conforme al apartado 2.º 6.7 de las Directrices, los artículos se dividirán en apartados cuando sean especialmente complejos, así como para regular aspectos que se hayan de diferenciar con precisión. También se dividirán en apartados cuando





fueran necesarios más de tres párrafos para introducir especificaciones respecto del tema central sobre el que versa el artículo.

Los apartados se numerarán con cardinales arábigos, salvo que solo haya uno, en cuyo caso no se numerará.

Por otro lado, el apartado 2.º 6.8 de las Directrices establece que, cuando por su extensión deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente a partir de la “a” y envueltas con el signo de paréntesis posterior.

Finalmente, cuando el párrafo deba, a su vez, subdividirse, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos en masculino o femenino, según proceda (1.º, 2.º, 3.º o 1.ª, 2.ª, 3.ª).

En este sentido, se reitera la necesidad de incorporar en un único artículo todas las definiciones y referencias que se aclaren, dividido en tantos apartados como términos se inserten. Por tanto, deberán revisarse los artículos 3 a 6, renumerando el anteproyecto.

De igual forma, no puede haber aspectos que no se regulen en apartados cuando el artículo está dividido en tales. Por ello, el artículo 9 no debería dividirse en apartados. A su vez, dado que el artículo regula el procedimiento para la expedición de órdenes de pago a justificar, se subdividiría en letras minúsculas, conforme a la siguiente composición:

“Artículo 9. Tramitación de propuestas.

Para la expedición de órdenes de pago a justificar se seguirá el siguiente procedimiento:

a) El responsable del órgano gestor del gasto que solicita la expedición de la orden de pago a justificar deberá remitir solicitud de autorización de la propuesta de pagos a justificar a la Tesorería.

Esta solicitud se someterá a la autorización del órgano competente en materia de ordenación de pagos conforme al plan de disposición de fondos.

b) El responsable del órgano gestor del gasto que solicita la expedición de la orden de pago a justificar deberá remitir la autorización obtenida a la Intervención General acompañada de la siguiente documentación:

1.º Memoria (...)

2.º Documento (...)”

c) La Intervención General (..)





d) El importe del pago a justificar se abonará mediante transferencia en la cuenta restringida de pagos abierta a tal efecto, una vez ordenados su pago”.

Por el mismo motivo, debe modificarse el artículo 14, en el sentido de incluir el primer párrafo dentro del apartado 1 e incluir en este apartado 1 en letras minúsculas cada uno de los aspectos que debe recoger la petición razonada de constitución del anticipo de caja fija, corriendo la errata en la cita del “Capítulo 4”, que será “capítulo IV”.

El apartado 2 del citado artículo 14 será el segundo párrafo del apartado 2 del anteproyecto remitido (desde “El titular del área de gobierno competente en materia de hacienda (...)”), con la indicación sobre la denominación de los actos que adoptan los concejales titulares de área de gobierno, que son decretos y no acuerdos.

Por su parte, el artículo 23 no se dividirá en apartados, dado que contiene una enumeración, sugiriéndose la siguiente composición:

“Artículo 23. Creación.

El órgano gestor del gasto propondrá a la Tesorería la creación de la caja pagadora, especificando los siguientes aspectos:

- a) El tipo de gasto que se va a gestionar.*
- b) La propuesta de designación del cajero pagador (...).*
- c) El nombramiento del responsable del órgano gestor del gasto (...)*
- d) La solicitud de abrir la cuenta restringida (...)*

De igual forma, se sugiere dividir el artículo 24 en apartados o enumerar el procedimiento para la supresión de la caja pagadora, así como el artículo 30, que no está dividido en apartados. De igual forma, se debería reordenar el contenido del artículo 29 y su división en dos artículos, no siendo conforme a las Directrices la redacción propuesta, ya que no se titulan ni apartados ni subapartados.

“Artículo (...). Pagos directos a terceros.

Artículo (...). Depósitos al personal”.

Finalmente, las disposiciones finales deberán subdividirse en letras minúsculas, por lo que deberán modificarse.

d) Enumeraciones.

Conforme al apartado 2.º 6.9 de las Directrices, los artículos 7 y 26 constarán de un único apartado sin numerar subdivido en letras minúsculas, además de lo indicado anteriormente respecto al artículo 9.





De igual forma, el artículo 32.2 establece que los fondos de las cuentas restringidas de pagos podrán disponerse preferentemente mediante órdenes de pago por transferencia bancaria, si bien también podrán disponerse mediante cheque o cualquier otro medio de pago legalmente aceptado a excepción del efectivo.

Es decir, no solo serían justificantes de pago el resguardo de la orden de transferencia bancaria cursada o la copia del cheque emitido y entregado, como se expresa la definición propuesta del artículo 5.4, sino también cualquier otro medio de pago legalmente aceptado a excepción del efectivo, por lo que debe revisarse este extremo, no siendo conforme a las Directrices la utilización de la expresión “*por ejemplo*”.

3.2.6. Parte final.

Conforme el apartado 2.º 7.4 de las Directrices, cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra.

Sin embargo, cada bloque de disposiciones está precedido de un encabezado común: “disposiciones adicionales”, “disposiciones transitorias”, “disposición derogatoria” y “disposiciones finales”, respectivamente.

En este sentido, deben incluirse las disposiciones de forma directa, prescindiendo del enunciado común, dado que no constituye una división propiamente según las reglas de técnica normativa establecidas en las Directrices.

Por tanto, las disposiciones de la parte final que incluye la propuesta normativa no siguen las reglas de composición.

Además, debe incorporarse la disposición final referida al título competencial habilitante, que sería la disposición final primera e insertarse por el orden indicado en el apartado 2.º 7.8 de las Directrices las disposiciones finales (primero título competencial, habilitaciones de interpretación, aplicación y desarrollo y finalmente reglas sobre la entrada en vigor).

a) Disposición adicional segunda.

Deberá modificarse el título, ya que el contenido regulado se corresponde con las cuestiones de lenguaje no sexista conforme al apartado 2.º 7.5 de las Directrices.

b) Disposición transitoria primera.

Se sugiere la siguiente redacción, ya que el término “*vigencia*” se predica de normas, empleando la misma terminología que en la disposición transitoria segunda:

“Disposición transitoria primera. Pagos a justificar y anticipos de caja fija constituidos con anterioridad a la entrada en vigor de este reglamento.”





Los pagos a justificar y los anticipos de caja fija constituidos a la fecha de entrada en vigor del presente reglamento seguirán produciendo efectos, siempre que no contradigan lo dispuesto en el mismo.

No obstante, la tramitación de los pagos a justificar y los anticipos de caja fija constituidos se llevará a cabo en los términos previstos en este reglamento”.

c) Disposiciones transitorias segunda y tercera.

Se sugiere sustituir la expresión “a la entrada en vigor del presente reglamento” por “a la fecha de entrada en vigor del presente reglamento”.

Por “otro lado, se sugieren la siguiente redacción:

“Disposición transitoria segunda. Cajeros pagadores y cajas pagadoras nombrados y creados con anterioridad a la entrada en vigor del reglamento.

Los nombramientos y ceses de cajeros pagadores y las cajas pagadoras creadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente reglamento seguirán produciendo efectos, siempre que no contradigan lo dispuesto en el mismo”.

A fin de respetar el orden normal de los elementos de la oración, se sugiere la siguiente redacción en el segundo párrafo del apartado 1 de la disposición transitoria tercera:

“Emitido informe o informe definitivo por la Intervención General, se dará cuenta de las cuentas justificativas de pagos a justificar y de anticipos de caja fija rendidas antes de la fecha de entrada en vigor de este reglamento a la Comisión Especial de Cuentas”.

d) Disposición final primera.

Esta disposición no se ajusta a lo indicado en la letra f) del apartado 2.º 7.8, ni sigue las reglas de composición, sugiriéndose como tal (insertándose como disposición final primera la relativa al título competencial):

“Disposición final tercera. Publicación, entrada en vigor y comunicación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 e) y f), y en el 54 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, la publicación, entrada en vigor y comunicación del presente reglamento se producirá de la siguiente forma:

- a) *El acuerdo de aprobación y el reglamento se publicarán íntegramente en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” y en el “Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid”.*





- b) *El reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.*
- c) *Sin perjuicio de lo anterior, el acuerdo de aprobación se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid”.*

e) Disposición final segunda.

Como la anterior, se deberá modificar en los siguientes términos:

“Disposición final segunda. Interpretación y desarrollo del reglamento.

El Alcalde y la Junta de Gobierno determinarán, en su ámbito competencial respectivo, el órgano superior o directivo competente para:

- a) *Interpretar y resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de este reglamento.*
- b) *Aprobar los acuerdos, decretos y resoluciones complementarios que sean necesarios para el desarrollo y cumplimiento del reglamento, que no podrán tener carácter normativo”.*

3.2.7. Remisiones y citas.

Según lo dispuesto en el apartado 4.º 1.2 y 1.4 de las Directrices, con carácter general deberá evitarse la proliferación de remisiones que, en su caso, deberán incluir una mención conceptual que facilite su comprensión, por lo que no deben realizarse únicamente de forma genérica a las normas y los actos, o a sus preceptos, sino, en lo posible, a su contenido, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta.

Por este motivo, se sugiere revisar la redacción del artículo 31, que cita el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, siguiendo la redacción del artículo 7, evitando así que una futura modificación de la misma provoque la obsolescencia del reglamento

En el artículo 8.3 se emplea la expresión *“transcurridos los plazos reglamentarios”*, que parece referirse al artículo 10, por lo que se sugiere su revisión.

En el artículo 11.6 se expresa que *“De no corregirse los defectos informados se adoptarán las medidas legales oportunas para salvaguardar los fondos públicos, proponiéndose, en su caso, el reintegro de las cantidades correspondientes, debiendo indicar la legislación que prevé tales medidas, para que la remisión sea más precisa.*

Si no es posible identificar ninguna materia en concreto debería eliminarse la referencia, ya que no aporta nada al texto indicar que se adoptarán *“las medidas legales oportunas”*.





En este sentido, debe tenerse en cuenta que el objeto del reglamento es el de regular aquellas cuestiones para las que el Ayuntamiento dispone de título competencial, e incorporar aquellas normas o reglas que realmente supongan una innovación del ordenamiento jurídico, debiendo evitar todas aquellas referencias a la normativa aplicable que resulten innecesarias por limitarse a declarar la aplicación de normas estatales o autonómicas, que ya se aplican sin necesidad de que ningún reglamento así lo establezca.

Finalmente, la cita de los capítulos del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid debe ser completa y entrecomillada. Así, en el artículo 8.2 se sugiere la siguiente redacción, facilitando su lectura con la inserción de un punto y seguido:

“Los libramientos efectuados a justificar solo podrán aplicarse a los subconceptos presupuestarios del capítulo 2 “Gastos en bienes corrientes y servicios” y para el pago de ayudas de emergencia social del capítulo 4 “Transferencias corrientes” del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid. Con cargo a dichos libramientos únicamente podrán satisfacerse obligaciones del ejercicio corriente”.

3.3. Observaciones de régimen jurídico, organizativo y competencial.

3.3.1. Artículo 11. Rendición de cuentas.

El contenido del apartado tercero parece referirse a los acuerdos, decretos y resoluciones complementarios que sean necesarios para el desarrollo y cumplimiento del reglamento, por lo que serán estos los que establezcan la obligatoriedad de utilizar el modelo aprobado, sugiriéndose su eliminación del reglamento. Si se refiere a modelos o instrucciones aprobadas por la Intervención General, debería indicarse con claridad.

En el apartado 4 se regula la responsabilidad contable del cajero pagador si transcurrido el plazo de quince días naturales no se justifica adecuadamente la cuenta.

Sin embargo, no se regula la responsabilidad de la secretaría general técnica o el órgano gestor del gasto en caso de no realizar el requerimiento.

Finalmente, la expresión “A la finalización de cada mandato y con anterioridad al nombramiento de los nuevos miembros” admite diversas interpretaciones, resultando indeterminada.

De conformidad con el artículo 194, en relación al artículo 42.3, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, el mandato de los miembros de los Ayuntamientos finaliza el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones municipales y hasta la toma de posesión de sus sucesores, los miembros permanecen en funciones.





Por ello, este plazo podría ser demasiado breve para la justificación y aprobación de las cuentas pendientes, pudiendo llegar a impedir el nombramiento al inicio del mandato, a tal efecto se sugiere la siguiente redacción:

“Todas las cuentas pendientes de órdenes de pago a justificar expedidas a favor de concejales deberán ser justificadas y aprobadas por el órgano gestor del gasto con anterioridad a la celebración de la sesión constitutiva del Pleno del Ayuntamiento de Madrid.”

3.3.2. Artículo 17. Modificaciones.

Debe modificarse la redacción del artículo, ya que son las bases de ejecución las que establecen los límites cuantitativos de los anticipos de caja fija, como indica el artículo 13.1 no siendo precisa la expresión *“Al inicio de cada ejercicio presupuestario”*.

Por otro lado, deberá indicarse expresamente quién *“deberá”* minorar el anticipo de caja fija, como sí se expresa en los supuestos de ampliación.

Firmado electrónicamente

EL DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Ignacio Molina Florido

