

# SOBRE ANTICIPOS DE CAJA FIJA Y PAGOS A JUSTIFICAR

Análisis general desde un punto de vista del ejercicio del control interno

*Fco. Javier Sánchez  
Rubio*

## Ideas generales de ambos procedimientos

Artículos 24 a 27 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril

### Anticipos de caja fija

#### Normativa de referencia

- Artículos 190.3 del TRLRHL
- Artículos 73 a 76 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril
- Real Decreto 725/1989, de 16 de junio
- Orden de 26 de julio de 1989

#### Concepto

Se entienden por anticipos de caja fija (ACF) las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realizan a cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o respetivos.

Se trata, por tanto, de un procedimiento de ejecución de dichos gastos cuya finalidad es agilizar sus procesos de gasto y pago; en la idea de que se trata de gastos habituales en el funcionamiento normal de la entidad y de escasa cuantía. Estamos hablando de gastos tales como dietas, gastos de locomoción, material no inventariable y similares; es decir, gastos ordinarios de funcionamiento de los servicios, habituales, repetitivos para cuya gestión no resulta justificado el empleo de laboriosos procedimientos administrativos.

Ahora bien, los gastos que hayan de atenderse con ACF deberán seguir la tramitación establecida en cada caso y de la que quedará constancia en el expediente. Es decir, que los gastos se tienen que acordar por los órganos competentes y según el procedimiento establecido.

#### Implantación del sistema de ACF

Con carácter general, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 del Real decreto 500/1990:

*1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 9, las Entidades locales podrán establecer, en su caso, en las bases de ejecución del Presupuesto, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los Presupuestos de gastos y las formas de justificación posterior de la aplicación de los fondos librados mediante esta modalidad de provisión.*

*2. Las citadas normas deberán determinar necesariamente:*

*a) Forma de expedición y ejecución de las órdenes de pago «a justificar».*

*b) Situación y disposición de los fondos.*

*c) Pagos con fondos «a justificar».*

*d) Contabilidad y control.*

*e) Límites cuantitativos.*

*f) Conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.*

*g) Régimen de las justificaciones.*

*3. Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1 de este artículo las Entidades Locales podrán incluir la regulación de los pagos a justificar en los reglamentos o normas generales de ejecución del Presupuesto*

Si atendemos a lo establecido en la Orden de 26 de julio de 1989, en el acuerdo de implantación se deberán especificar las condiciones o requisitos en el empleo, entre la cuales, como mínimo, resultan de aplicación a las entidades locales las siguientes:

*a) La distribución de los anticipos de caja fija por cajas pagadoras ministeriales o de Organismos autónomos, centrales y periféricas, siempre dentro del límite del 7 por 100 del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios.*

*b) En su caso, la autorización a las citadas cajas, para el mantenimiento de existencias de efectivo con el fin de atender necesidades imprevistas y gastos de menor cuantía, pudiéndose establecer también los importes máximos.*

En este sentido, la Orden ministerial sujeta a informe de la intervención dichos acuerdos, informe que se circunscribe a que se respeten los límites citados. Dicho trámite para las entidades locales queda recogido en el artículo 25 del Real Decreto 424/2017, integrado dentro de la orden de pago para la constitución del ACF.

### **Funcionamiento del sistema de ACF**

#### *Cajas pagadoras*

Forman parte de la Tesorería de la entidad local y son la base del sistema de pagos. Las provisiones de fondos a dichas cajas pagadoras tienen carácter extrapresupuestario, resultado ser únicamente un movimiento de fondos para situarlos en el lugar de pago. Es decir: no comportan gasto y son pura gestión de tesorería

#### *Operaciones permitidas a las Cajas pagadoras*

Se rigen por el principio de especialidad, por lo que sólo pueden pagar obligaciones que se generen en la unidad gestora del gasto a la que están adscritas y para unas concretas atenciones: gastos periódicos y repetitivos o, en su caso, los que hayan de satisfacerse con fondos a justificar.

Tienen, además, un límite cuantitativo fijado en las normas que los regulan y aprobadas en las Bases de ejecución del presupuesto.

Sólo pueden admitir ingresos de la propia entidad y los intereses que produzcan tienen que ser ingresados en las cuentas operativas de la misma, con aplicación al concepto presupuestario oportuno del Estado de ingresos.

#### *Provisiones de fondos*

Le corresponde al Pleno establecer el límite global del anticipo y, dentro de este límite, la provisión inicial de fondos y sus modificaciones (de carácter extrapresupuestario) se fijan mediante resolución de la autoridad competente para la ordenación de pagos (presidente de la entidad), con aplicación al concepto no presupuestario que venga determinado.

Las órdenes de pago de reposición se expiden con aplicación a los conceptos presupuestarios a que correspondan las cantidades justificadas y por el importe de estas, previa aprobación de las cuentas justificativas por la autoridad competente (procediéndose a la aplicación presupuestaria del gasto).

Dado que las provisiones de fondos tienen carácter permanente, la cancelación del ACF sólo se producirá como consecuencia de la su extinción. El habilitado reintegrará los fondos en su poder por razón del anticipo y presentará la cuenta justificativa de cierre.

### **Sobre la justificación**

Como ha quedado dicho anteriormente, el sistema de ACF no excluye que para la realización de los gastos haya de efectuarse el proceso fijado para cada uno de los tipos. Esto implica, por lo tanto, que el cajero habilitado no tiene la facultad de autorizar y decidir la realización de los gastos, que reside en el órgano gestor de los créditos.

No obstante, la autorización de los gastos no produce efectos presupuestarios hasta el momento de la reposición de los fondos a la Caja pagadora; produciéndose, por tanto, una disociación de la autorización del gasto que distingue entre la propia de cada gasto y otra global pospuesta de todos los gastos previamente autorizados y realizados. En resumen, frente al procedimiento ordinario de gasto en el que las operaciones de imputación presupuestaria tienen lugar a medida que se realiza el gasto y al de pagos a justificar en el que dichas operaciones se efectúan antes de que el gasto se realice, en el sistema de ACF todas ellas tienen lugar después de realizar el gasto.

Llegado el momento de efectuar el pago por la Caja pagadora, el órgano de gestión deberá dirigir al habilitado el "Páguese" en las facturas o justificantes. Y es con estos documentos con los que el cajero formará la cuenta justificativa que ha de someter a la aprobación de la autoridad competente.

Por el importe de las cantidades justificadas se expedirán los documentos contables de ejecución presupuestaria de gastos por los que se procederá a la formular propuesta de pago al cajero habilitado para reponer fondos. Sobre dichas actuaciones, la intervención (artículo 27 del Real Decreto 424/2017) efectúa comprobación de que el importe total

de la cuenta justificativa aprobada coincide con la reposición y aplicación presupuestaria dada, sin efectuar examen fiscal alguno que se demora para su realización posterior.

### **Qué actuaciones de control interno se realizan**

*Sobre la regulación del sistema de ACF*

La regulación de los ACF se sujeta a informe de la Intervención que atenderá a si las reglas establecidas se ajustan al régimen general fijado por la normativa aplicable, tanto desde un punto de vista presupuestario como contable, así como de gestión.

Se encuentra fuera de la función interventora.

*Sobre la implantación del sistema de ACF y la orden de pago para constitución inicial (o modificaciones)*

Las órdenes de pago se sujetan a informe de la Intervención en el que se comprobarán los siguientes extremos (artículo 25 RD 424/2017):

*a) La existencia y adaptación a las normas que regulan la distribución por cajas pagadoras del gasto máximo asignado.*

*b) Que la propuesta de pago se basa en resolución de autoridad competente.*

Se encuentra dentro de la función interventora, con un régimen de reparo que se aparta del régimen general al no serle de aplicación los supuestos d) y e) del artículo 24, a saber:

*d) Que el órgano pagador, a cuyo favor se libren las órdenes de pago, ha justificado dentro del plazo correspondiente la inversión de los fondos percibidos con anterioridad por los mismos conceptos presupuestarios. No obstante, no procederá el reparo por falta de justificación dentro del plazo de libramientos anteriores cuando, para paliar las consecuencias de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública, el Presidente de la Entidad autorice la expedición de una orden de pago específica.*

*e) Que la expedición de órdenes de pago «a justificar» cumple con el plan de disposición de fondos de la Tesorería aprobado por el Presidente de la Entidad, salvo en el caso de*

*que se trate de paliar las consecuencias de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública.*

*Sobre las órdenes de pago para reposición de fondos*

El órgano interventor sujetará a función interventora dichas propuestas comprobando los siguientes extremos:

- a) Que el importe total de las cuentas justificativas coincide con el de los documentos contables de ejecución del presupuesto de gastos.*
- b) Que las propuestas de pagos se basan en resolución de autoridad competente.*
- c) Que existe crédito y el propuesto es adecuado.*

Se repiten, en este caso también, las particularidades sobre el régimen de reparos del apartado anterior.

*Sobre las cuentas justificativas*

Como ha quedado expuesto con anterioridad, las cuentas justificativas formadas por los cajeros habilitados con los justificantes pagados se aprueban por la autoridad competente y sirven de base para la ordenación del pago, sujetándose posteriormente a comprobación de la Intervención en los términos fijados en el artículo 27.1 a) del RD 424/2017:

*Se comprobará que corresponden a gastos concretos y determinados en cuya ejecución se haya seguido el procedimiento aplicable en cada caso, que son adecuados al fin para el que se entregaron los fondos, que se acredita la realización efectiva y conforme de los gastos o servicios y que el pago se ha realizado a acreedor determinado por el importe debido*

El órgano interventor podrá efectuar dichas comprobaciones empleado procedimientos de muestreo. En estos casos, deberá fijar el método estadístico adecuado a la naturaleza de la población, el nivel de confianza y precisión para un porcentaje de error estimado,

para, finalmente, determinar el proceso de extracción de las muestras<sup>1</sup>. No obstante, se recomienda que se fije una cifra de importancia relativa por encima de la cual se comprueban todos los elementos. De todos estos extremos se ha de dejar constancia en el informe a emitir.

El interventor, una vez revisada la cuenta justificativa, manifestará su conformidad o no con la misma, indicando en tal caso los defectos observados. El resultado desfavorable del examen no produce efectos suspensivos respecto de la aprobación de la cuenta.

Cuando se haya empleado el muestreo para el análisis de la cuenta, el resultado del examen tendrá que ofrecerse en el sentido de grado de cumplimiento conforme a los niveles fijados para la obtención de la muestra.

Por último, se elevará el Pleno (con ocasión de la dación de cuenta de la liquidación y remisión del informe acuerdos adoptados contra reparo) un informe con los resultados obtenidos del control de las cuentas de caja fija.

## Pagos a justificar

### Normativa de referencia

- Artículo 190.1-2 del TRLRHL
- Artículos 69 a 72 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril
- Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo
- Orden de 26 de julio de 1987

### Concepto

Tienen el carácter de pagos a justificar (PJ) las cantidades que excepcionalmente se libren para atender gastos sin la previa aportación de la documentación acreditativa de la realización del gasto o derecho del acreedor. Como sistema alternativo al ACF opera donde nos esté establecido.

---

<sup>1</sup> Se recomienda el procedimiento de muestreo aleatorio simple sin repetición y con arranque aleatorio.



La excepcionalidad no es aplicable al expediente administrativo previo a la aprobación del gasto, que ha de cumplirse conforme resulte de la naturaleza del mismo (salvo cuando nos encontremos ante gastos de emergencia).

### **Procedimiento**

#### *Establecimiento del sistema*

Se puede regular a través de Bases de ejecución del presupuesto, previo informe de la Intervención, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean de aplicación.

#### *Expedición de las órdenes de pago a justificar*

Se realizarán sobre la base de una resolución del órgano competente para la aprobación del gasto y se ajustarán al Plan de disposición de fondos, salvo en el caso de que se trate de paliar las consecuencias de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública.

No pueden expedirse nuevas órdenes de pago por los mismos conceptos presupuestarios a perceptores que tengan fondos pendientes de justificar.

La fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar por las que se ponen fondos a disposición de los órganos pagadores de la Entidad Local y sus organismos autónomos se verificará mediante la comprobación de los siguientes requisitos:

- a) Que las propuestas de pago a justificar se basan en orden o resolución de autoridad competente para autorizar los gastos a que se refieran.
- b) Que existe crédito y el propuesto es el adecuado.
- c) Que se adaptan a las normas que regulan la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a sus respectivos presupuestos de gastos.
- d) Que el órgano pagador, a cuyo favor se libren las órdenes de pago, ha justificado dentro del plazo correspondiente la inversión de los fondos percibidos con anterioridad por los mismos conceptos presupuestarios. No obstante, no procederá el reparo por

falta de justificación dentro del plazo de libramientos anteriores cuando, para paliar las consecuencias de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública, el Presidente de la Entidad autorice la expedición de una orden de pago específica.

e) Que la expedición de órdenes de pago «a justificar» cumple con el plan de disposición de fondos de la Tesorería aprobado por el Presidente de la Entidad, salvo en el caso de que se trate de paliar las consecuencias de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública. Se entenderá que se cumple con el plan de disposición de fondos de la Tesorería, cuando las órdenes de pago a justificar se realicen con cargo a conceptos presupuestarios autorizados en las bases de ejecución del presupuesto y se acomoden a dicho plan en los términos establecidos con carácter general en el artículo 21 del Real Decreto 424/2017.

El incumplimiento de los requisitos exigidos motivará la formulación de reparo por el órgano interventor en las condiciones y con los efectos previstos en la sección 1.ª del presente capítulo, excepto en los supuesto previstos en los apartados d) y e) del artículo 24.

#### *Justificación*

Los perceptores de las órdenes de están obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses desde la percepción de los correspondientes fondos, reintegrando las cantidades sobrantes (justificada con la carta de pago).

Los perceptores de órdenes de pago «a justificar» estarán sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente y deberán reintegrar a la Entidad Local las cantidades no invertidas o no justificadas (sin que suponga reposición de crédito).

Las cuentas justificativas son un estado contable en cuyo Debe figura el importe percibido y en el Haber las obligaciones satisfechas o el reintegro del sobrante; todo ello acompañado de las facturas y documentos justificativos debidamente relacionados. Importante: la orden de pago interna ha de contener el “recibí” del acreedor.

Las cuentas se intervienen en los mismos términos que las presentadas para los ACF.