

**Manuel Fueyo Bros**

Doctor por la Universidad de Oviedo

Interventor de Administración Local

Subdirector de Fiscalización de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

# Los pagos a justificar y los anticipos de caja fija en el ámbito de las administraciones locales

RESUMEN/ABSTRACT:

En el artículo se sintetizan algunas posturas doctrinales y se representan esquemáticamente dos procedimientos que permiten agilizar los pagos pero que, por su naturaleza extraordinaria, deben utilizarse exclusivamente en casos tasados y regulados por las reglas internas de la entidad, en cumplimiento de las previsiones legales.

Some doctrinal positions are synthesized in the article and it represents schematically two procedures to expedite payments. The latter, because of its extraordinary nature, they must be used exclusively in cases assessed and regulated by the internal rules of the entity, pursuant to legal provisions.

CONTROL DE GASTOS. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DEL PAGO  
COST CONTROL. SPECIAL PAYMENT METHODS

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:



## 1. PAGOS A JUSTIFICAR

El gasto público transita a través de un procedimiento canónico, con unos hitos bien delimitados y pautados, cada uno de los cuales se orienta a la consecución de unas finalidades precisas aun cuando se admiten variaciones, debidas normalmente al tipo de gasto: de personal, contractual, subvencional, etc.

Dicho procedimiento ordinario permite verificar determinados aspectos propios de cada tipo de gasto, pero también comporta altas exigencias lo que implica una excesiva rigidez.

Pascual García, el mejor conocedor del régimen jurídico del gasto público, señala que el pago a justificar (en adelante P.J.) es un procedimiento excepcional diseñado inicialmente para soslayar el rigor de la “regla de servicio hecho”, en los supuestos en que resultaba de imposible o difícil aplicación (2009, págs. 677 y ss.).

Aquí el procedimiento se separa del cauce ordinario, en el que el reconocimiento de la obligación sobreviene tras verificar el respeto de la regla de “servicio hecho”, una vez que el acreedor de la Administración ha cumplido la prestación que constituía el objeto de la relación obligacional.

Por tratarse de un sistema excepcional sólo puede emplearse en los casos expresamente previstos en la ley. Además, conviene precisar –y esto es válido también para los anticipos de caja fija– que si las bases de ejecución del presupuesto (o los reglamentos o normas generales de ejecución del presupuesto) no contuviesen regulación específica sobre el particular, no podrían emplearse los mencionados sistemas.

En este sentido el art. 190 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) señala que las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición tendrán el carácter de “a justificar” y, frente al carácter no presupuestario de los anticipos de caja fija, se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.

Los perceptores de estas órdenes de pago están obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses y están sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente. En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación. La legislación local, a diferencia de lo establecido en el art. 79.4 de la LGP<sup>1</sup>, no contempla excepción alguna en relación al plazo de justificación por lo que este no podrá ampliarse, y será inexcusablemente de 3 meses.

El Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, señala que las bases de ejecución del presupuesto o los reglamentos presupuestarios, previo informe de la intervención, incluirán 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. Las citadas normas deberán regular necesariamente los siguientes aspectos (art. 72.2):

<sup>1</sup>Este artículo prevé: “...El plazo de rendición de las cuentas será de tres meses, excepto las correspondientes a pagos de expropiaciones y pagos en el extranjero que podrán ser rendidas en el plazo de seis meses...”



- 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 puedan aplicarse.
- g) Régimen de las justificaciones.

En cualquier caso la expedición de P.J. habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de tesorería que se establezca por el presidente (art. 69.2 del RD 500/1990).

El procedimiento es un procedimiento alternativo al de los anticipos de caja fija en la gestión de gastos periódicos y repetitivos, pero, además, su empleo no se limita en exclusiva a los gastos del capítulo II, como sí lo hace aquel.

Los P.J., al igual que los anticipos de caja fija, no implican más excepciones, por lo en ningún caso autorizan a prescindir del expediente administrativo de contratación ni de las actuaciones previas a la aprobación de los gastos.

La Ley General Presupuestaria determina que son pagos presupuestarios, siendo su consecuencia que las operaciones de ejecución presupuestaria no se acompañan al procedimiento contractual como en el procedimiento ordinario. Por ello, en el momento de aprobar el pago a justificar puede no existir un compromiso jurídico con un acreedor, aunque existirá la previsión de la ejecución de una actividad para la que se solicitan fondos por anticipado con la finalidad de pagarlos en cuanto se realicen.

Las razones que aconsejan u obligan a realizar el pago a justificar se pueden reconducir a las siguientes (Fuentes, 1999, págs. 177 y 178):

- Inexistencia de justificación para un gasto que es preciso realizar de inmediato (como la compra de un inmueble: el pago se realiza en el momento de firmar la escritura). En el ámbito local suele ser habitual hacer este tipo de pagos para satisfacer actuaciones en las fiestas municipales, por cuanto, según parece, se exige el inmediato<sup>2</sup> pago tras la actuación.
- No se conoce al acreedor concreto aun sabiendo que el gasto va a realizarse (obras de emergencia).
- Existir una pluralidad de acreedores por una misma causa, por lo que resulta mucho más sencillo hacer el pago a una única persona para que se encargue de satisfacer la deuda a cada uno de los acreedores (expropiaciones).

En resumen, cuando se acude al pago a justificar normalmente existen dos procedimientos que acontecen en paralelo, aunque a veces disociados en el tiempo: el procedimiento del pago a justificar y el procedimiento del gasto concreto que terminará, tras la cumplimiento y comprobación de la regla de servicio hecho, extinguiendo la obligación que la Administración ha contraído, sin que en el nacimiento y extinción de dicha obligación se siga el “iter” contable (y únicamente contable) previsto de forma general (pág. 178).

El esquema del procedimiento se representa en la Figura siguiente.

<sup>2</sup>¿Previo? No lo sabemos, pero intuimos que efectivamente es previo. Ello comporta evidentes riesgos para el perceptor del pago a justificar.



## 2. ANTICIPOS DE CAJA FIJA (ACF)

Son anticipos de caja fija (art. 1 del RD 725/1989) las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realizan a pagadurías, 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 repetitivos, como los referentes a dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características. La mencionada norma cita también la posible utilización de este mecanismo para satisfacer los gastos de teléfono, energía eléctrica y combustible.

Estos anticipos de caja fija no tienen la consideración de pagos a justificar, a pesar de que en ocasiones la regulación general se hace bajo el mismo precepto e incluso se insinúa que son una subespecie de los pagos a justificar (estas redacciones son fruto de la redacción original del art. 79 de la Ley 11/1977<sup>3</sup>). Así, por ejemplo, en el ámbito local, el apartado 3 del artículo 190 del TRLHL establece que: “Para las atenciones de carácter periódico o repetitivo, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija”.

Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo.

Tendrán la consideración de anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata, y posterior aplicación al presupuesto del año en que se realicen, de los gastos destinados a atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características. Las provisiones en concepto de anticipos de caja fija se realizarán en base a una resolución dictada por la autoridad competente para autorizar los pagos y se aplicarán inicialmente al concepto no presupuestario que, a tal objeto, se determine. En ningún caso la cuantía global de los anticipos de caja fija podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el Pleno de la entidad en las bases de ejecución de los presupuestos (art. 73 en relación con el art. 9.2.k del R.D. 500/1990)<sup>4</sup>.

Las entidades locales podrán establecer en las bases de ejecución del presupuesto o en los reglamentos de ejecución del presupuesto, previo informe de la intervención, las normas que regulen los anticipos de caja

fija. Las citadas normas deberán determinar, necesariamente (art. 75 del R.D. 500/1990):

- a) Partidas presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante anticipos de caja fija.
- b) Límites cuantitativos.
- c) Régimen de reposiciones.
- d) Situación y disposición de los fondos.
- e) Contabilidad y control.

La delimitación del ámbito de aplicación, pasa por la determinación del concepto de “gasto periódico y repetitivo” y por la enumeración de los casos en los que es aplicable, enumeración que, en cualquier caso, es abierta. La nota que identifica el tipo de gasto periódico y repetitivo es su posible imputación al capítulo II de los presupuestos (gastos corrientes y de servicios). Se trata siempre de gastos ordinarios de funcionamiento que se materializan en prestaciones sucesivas que son habituales y repetitivas, para cuya gestión no estaría justificado, ni acaso sería posible, seguir los complejos procedimientos ordinarios (Pascual, 2009, págs. 659-660).

La mayor parte de las obligaciones que se satisfacen por este sistema son de origen contractual, debiendo emplearse en tal caso el procedimiento previsto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP). En el caso de los contratos menores, solamente se requiere la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura (si bien los contratos de obras requerirán en ocasiones el correspondiente proyecto), sin olvidar que no se someten a fiscalización previa. Pero, en el caso de otro tipo de contratos se seguirá la tramitación prevista en el TRLCSP.

El control de los gastos satisfechos de esta forma sufre importantes cambios con respecto a la fiscalización habitual. Fundamentalmente porque el art. 219.1 del TRLHL, exime de fiscalización previa a la gran mayoría de los gastos satisfechos mediante ACF, como ya hemos señalado: “No estarán sometidos a intervención previa... gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija”.

La fiscalización inicial de las órdenes de pago tendrá por objeto verificar que se respetan las especificaciones previstas en las bases de ejecución de los presupuestos relativas a los ACF y que existe resolución dictada por el alcalde o presidente (o concejal delegado) en cuanto “autoridad” competente para autorizar los pagos (art. 73.3 del R.D. 500/1990).

<sup>3</sup>Esta redacción fue modificada por el art. 21.1 de la Ley 37/1988 que vino a refundir a los apartados 7 y 8 del art. 79 del texto refundido en un nuevo apartado 7. En la nueva redacción, los anticipos de caja fija dejan de tener la condición de pagos a justificar pasando a considerarse operaciones extrapresupuestarias.

<sup>4</sup>En el Estado, el art. 78 de la LGP, señala que: “En todo caso, la cuantía global de los anticipos de caja fija no podrá superar para cada ministerio u organismo autónomo el siete por ciento del total de créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento”.

