

SISTEMAS DE ANTICIPOS DE CAJA FIJA Y PAGOS A JUSTIFICAR

EN ESQUEMAS



ANTICIPOS DE CAJA FIJA

El sistema de anticipo de caja fija es un método de pago que permite a las unidades Administrativas disponer de una pequeña tesorería que les permita atender de manera inmediata gastos de pequeña cuantía. Todos los gastos pagados con anticipo deben ser imputables al capítulo de *gastos corrientes en bienes y servicios*

Cuando se implementa el sistema, el Tesoro Público *anticipa* al Ministerio una cantidad de dinero líquido, que este reparte entre sus Cajas Pagadoras para que puedan atender este tipo de gastos. El ámbito del sistema es el del Ministerio o el Organismo Autónomo, y dentro de cada uno de ellos se puede establecer un sistema de Cajas Centrales y Cajas Periféricas. De esta manera, cada Unidad Administrativa podrá disponer de su propio anticipo para atender sus gastos.

A pesar de que el anticipo se define como una provisión de fondos *extrapresupuestarios*, los gastos realizados con cargo al anticipo deben realizarse contra créditos autorizados por la Ley de Presupuestos. Es la constitución del anticipo lo que tiene carácter extrapresupuestario, pero no los gastos realizados a su cargo.

Las Unidades Administrativas realizarán sus gastos con cargo al anticipo y, periódicamente, elaborarán una cuenta justificativa del empleo dado a los fondos. Junto con esta cuenta se tramitará una propuesta de pago para reponer los fondos empleados por la Unidad, para que la cuantía del anticipo permanezca invariable. Esta propuesta de pago se realizará con los créditos disponibles del capítulo 2 de la Unidad que la tramita.

¿Qué son los anticipos de caja fija?

Art. 78.1 LGP

Provisiones de fondos de **carácter extrapresupuestario y permanente** que se realicen 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.

¿Dónde se regulan?

→ Artículo 78 LGP

→ Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de Caja fija.

- Tienen **carácter extrapresupuestario** porque la constitución de los anticipos de caja fija no se refleja en las Leyes de Presupuestos Generales: se lleva a cabo por acuerdo del Ministro o del Presidente o Director
- Tienen **carácter permanente** porque la dotación del anticipo permanece a disposición del Cajero Pagador aunque la Ley de Presupuestos pierda vigencia
- Sirven para la **atención inmediata**, ya que el cajero pagador atenderá los gastos cuando sea necesario con cargo a los fondos anticipados de los que dispone
- Aunque la constitución del anticipo tenga carácter extrapresupuestario, los gastos que se abonen con cargo al anticipo deben estar respaldados por dotaciones de crédito. Por ello, una vez abonados los gastos, se aplicarán al Capítulo 2 del presupuesto: **posterior aplicación**. La reposición de fondos del anticipo sí se realiza con cargo a los créditos presupuestarios correspondientes.

Existen dos materias reguladas con respecto a los anticipos de caja fija

Constitución del anticipo

Implementación del sistema en el ámbito correspondiente: Ministerio u Organismo Autónomo

Gestión del anticipo

Empleo de los fondos anticipados para hacer frente a gastos corrientes

¿En qué ámbitos se puede constituir un anticipo?

Art. 2.1 RD ACF

→ Los Departamentos ministeriales y los Organismos autónomos tanto administrativos como comerciales, industriales, financieros o análogos, podrán establecer el sistema de anticipos de Caja fija mediante acuerdo de los titulares de dichos Departamentos ministeriales u Organismos

¿Cuál es la cuantía máxima con la que se puede constituir?

Art. 78.3 LGP

→ La cuantía global de los anticipos de caja fija no podrá superar para cada ministerio u organismo autónomo el **7% del total de créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente** en cada momento.

EXCEPCIONES

- Agencia Española de Cooperación Internacional: hasta el 14% del capítulo 2
- Programa 222A "Seguridad ciudadana": incremento hasta el 10% del artículo 23

Para dotar de fondos a las cajas pagadoras, la cantidad máxima que podrá ser transferida por el Tesoro estará limitada a un máximo del 7% del crédito del capítulo 2 autorizado por la Ley de Presupuestos que esté vigente en el momento de constitución del anticipo, en el ámbito en el que este se constituya.

Esto significa que si un Ministerio quiere constituir un anticipo en febrero de 2026, deberá acudir al Presupuesto vigente en ese momento para determinar el crédito que ese presupuesto asignó a su capítulo 2. El 7% de ese crédito será la cuantía máxima que se puede anticipar al Ministerio.

¿Cuál es el procedimiento contable de constitución de ACFs?

Regla 34 IOC

→ Cuando en un Departamento ministerial se establezca o modifique el anticipo de caja fija o su distribución por cajas pagadoras, se dará traslado de los correspondientes acuerdos a la oficina de contabilidad, acompañados del **documento Adopción/Distribución de anticipos de caja fija**

→ Las entregas de fondos a favor de los cajeros pagadores se tramitarán conforme a:

- Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de caja fija
- Orden PRE/1576/2002 sobre procedimientos para el pago de obligaciones de la AGE

→ Para ello, los Servicios gestores interesarán la ordenación y realización de dichos pagos mediante la **expedición de propuestas de pago no presupuestarias** que se remitirán a su oficina de contabilidad para su registro contable.

DOCUMENTOS CONTABLES PARA LA CONSTITUCIÓN DEL ANTICIPO

Regla 35 IOC



¿Dónde se sitúan los fondos que constituyen el anticipo?

Art. 4 RD ACF

- El importe de los mandamientos de pagos no presupuestarios que se expidan se abonará por transferencia a las cuentas corrientes que las respectivas Cajas pagadoras tendrán abiertas en el Banco de España dentro de la agrupación «Tesoro Público. Provisión de Fondos»
- Cuando haya causas que lo justifiquen, los Ministerios y Organismo autónomos podrán situar los anticipos de Caja fija en cuentas corrientes abiertas en Entidades de crédito, en las condiciones y previa la **autorización que establece la Ley General Presupuestaria**

- El Ministro de Economía podrá **establecer supuestos excepcionales** en los que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá autorizar la apertura de cuentas en otras entidades de crédito
- La **apertura de cuentas** de situación de fondos del Tesoro Público fuera del Banco de España requerirá previa autorización de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera

El Ministro de Economía determina los supuestos generales en los que se permite la apertura de cuentas en entidades de crédito, y el Director General del Tesoro autoriza la apertura de las cuentas concretas en cada caso

¿Qué gastos se atienden con cargo al anticipo?

Art. 2.3 RD ACF

Obligación de pago por anticipo

Habrà de pagarse por ACF en todo caso

Cuando el sistema de anticipos de caja fija se haya establecido en un Ministerio u Organismo autónomo, no podrán tramitarse libramientos aplicados al presupuesto a favor de perceptores directos, excepto los destinados a reposición del anticipo, por importe inferior a 600€

Si existe sistema de ACF, todos los gastos inferiores a 600€ deben pagarse con el anticipo, siempre que puedan imputarse a este.

Limitación del pago por anticipo

Sólo podrá pagarse por ACF en estos casos

- Solo gastos aplicables al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios
- No podrán realizarse pagos individualizados superiores a 5.000€

Excepciones al límite de 5.000€

Teléfono
Energía eléctrica
Combustibles
Indemnizaciones por razón del servicio

¿Cómo se puede disponer de los fondos?

Art. 6 RD ACF

- Las disposiciones de fondos se efectuarán mediante cheques nominativos o transferencias bancarias, autorizados con las **firmas mancomunadas del Cajero pagador y del funcionario que designe el Jefe de la Unidad Administrativa**
- Los Jefes de los Departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores podrán autorizar la existencia en las Cajas pagadoras de cantidades de efectivo para atender necesidades imprevistas y gastos de menor cuantía

¿Cómo se justifica el empleo de los fondos?

Elaboración y aprobación de la cuenta justificativa de los gastos atendidos

Art. 7 RD ACF

- Los Cajeros pagadores rendirán cuentas por los gastos atendidos con anticipos de Caja fija:
 - A medida que sus **necesidades de tesorería aconsejen** la reposición de los fondos
 - Necesariamente, **en el mes de diciembre** de cada año
- Las indicadas cuentas, acompañadas de las facturas y demás documentos originales que justifiquen la aplicación de los fondos, debidamente relacionados, **serán aprobadas por los Jefes de las Unidades Administrativas**

La cuenta la aprueba el Jefe de la Unidad Administrativa a la que esté adscrita la Caja

No hay plazo para la aprobación de la cuenta

La aprobación de la cuenta no implica la justificación del gasto ante la Intervención

Aplicación al presupuesto y reposición de fondos

Art. 7.3 RD ACF

- Teniendo en cuenta las cantidades justificadas en las cuentas se expedirán por las oficinas gestoras los **documentos contables de ejecución del presupuesto** de gastos que procedan.
- Dichos documentos se expedirán a favor del Cajero pagador, con imputación a las aplicaciones presupuestarias a que correspondan los gastos realizados

- La aplicación a presupuesto de los gastos realizados con cargo al anticipo de caja fija y la propuesta de reposición de fondos al Cajero Pagador **se contabilizarán mediante documento ADOK que se acompañará a la cuenta justificativa** y se expedirá con cargo a las mismas aplicaciones y por los importes consignados en la citada cuenta

DOCUMENTOS CONTABLES PARA LA REPOSICIÓN DE FONDOS



Regla 36 IOC

Intervención de la cuenta justificativa

Art. 7.3 RD ACF

- Una vez comprobado por la Intervención correspondiente que el importe total de las cuentas justificativas coincide con el de los documentos contables citados autorizará éstos para su tramitación por las oficinas de contabilidad
- La Intervención que corresponda a la Unidad que apruebe las cuentas examinará éstas y los documentos que las justifiquen, pudiendo utilizar procedimientos de muestreo
- La Intervención emitirá informe en el que pondrá de manifiesto los defectos o anomalías observadas o su conformidad con la cuenta. El Órgano gestor, **en un plazo de quince días**, realizará las alegaciones que estime oportunas, y, en su caso, las subsanará

¿Cómo se lleva la contabilidad y el control de tesorería?

Art. 8 RD ACF

→ Las Cajas pagadoras llevarán contabilidad auxiliar detallada de todas las operaciones que realicen, con separación de las relativas a los anticipos de Caja fija percibidos y de todo tipo de cobros, pagos o custodia de fondos o valores que, en su caso, se les encomiende

→ Como mínimo, en las primeras quincenas de los meses de enero, abril, julio y octubre y referidos al último día del trimestre inmediato anterior se formularán estados de situación de Tesorería conforme a las normas dictadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, de los que se enviarán copias al Interventor delegado respectivo y a la Unidad central del Ministerio

¿Cómo se realiza la función interventora en los anticipos?

Art. 9 RD ACF

Fiscalización previa de las ordenes de pago de anticipos de caja fija

Art. 23 RD IGAE

Fiscalización de las órdenes de pago para la constitución del ACF. Se comprueba:

- a) La existencia de acuerdo del Ministro o Presidente o Director del Organismo autónomo sobre la distribución por cajas pagadoras del gasto máximo asignado
- b) Que la propuesta de pago se basa en resolución de autoridad competente.

Fiscalización de las órdenes de pago para la reposición de fondos. Se comprueba:

- 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.

Intervención de las cuentas justificativas de los anticipos de caja fija

Art. 25 RD IGAE

- 1) 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
 - Que el pago se ha realizado a acreedor determinado por el importe debido.
- 2) La verificación se realizará examinando las cuentas y los documentos que justifiquen cada partida, pudiendo utilizar procedimientos de muestreo.
- 3) Los resultados se reflejarán en informe en el que el Interventor manifestará su conformidad con la cuenta o los defectos observados en la misma. **Este informe no tiene efectos suspensivos respecto de la aprobación de la cuenta.**
- 4) El órgano gestor aprobará, en su caso, las cuentas, remitiéndose posteriormente al Tribunal de Cuentas.

PAGOS “A JUSTIFICAR”

Los *pagos a justificar* son el sistema que la Administración utiliza cuando no resulta posible aplicar el principio de “servicio hecho”, es decir, cuando no es posible acreditar la realización de la prestación antes de emitir la propuesta de pago. En estos casos se emitirán propuestas de pago con carácter de “a justificar” y se librará el dinero a un agente mediador en el pago, quien se encargará de efectuar las compras que correspondan. Una vez realizadas, se justificará el empleo dado a los fondos.

¿Dónde se regulan?

- Artículo 79 LGP
- Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados «a justificar»

¿Cuándo pueden librarse fondos “a justificar”?

Art. 79 LGP

- 1) Cuando, excepcionalmente, no pueda aportarse la documentación justificativa de las obligaciones en el momento previsto en el apartado 4 del artículo 73, podrán tramitarse propuestas de pagos presupuestarios y librarse fondos con el carácter de a justificar
- 2) Cuando los servicios y prestaciones hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero
- 3) Para satisfacer gastos a realizar en localidad donde no exista dependencia del Ministerio u O.A.

→ Los Ministros y los Presidentes o Directores de los Organismos autónomos establecerán, previo informe del Interventor Delegado, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago «a justificar» con cargo a sus respectivos presupuestos de gastos.

¿Cómo se aplican al Presupuesto los fondos a justificar?

Art. 1.1 RD PJ

Aprobación del gasto

Art. 3 RD PJ

→ Las órdenes de pago se expedirán en base a la orden o resolución de la autoridad con competencia para autorizar los gastos a que se refieran y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios

El órgano que tenga la competencia para aprobar el gasto de que se trate autorizará el libramiento de los fondos con carácter de “a justificar”. Estos fondos se aplican directamente al presupuesto, por lo que para efectuar el libramiento será necesario emitir los documentos contables que procedan.

El órgano competente para aprobar los gastos es el Ministro o el Presidente o Director del OA, (art. 74 LGP) o en quien haya delegado la competencia.

Procedimiento contable

Regla 29.1 IOC

→ La contabilización de propuestas de pago a justificar se realizará mediante documento ADOK, o, en su caso, OK, expedido a favor de la Caja Pagadora que deba efectuar el pago a los acreedores finales, **debiendo indicarse como clave de tipo de pago la del pago a justificar que corresponda**

DOCUMENTOS CONTABLES PARA EL LIBRAMIENTO DE FONDOS A JUSTIFICAR



RC



ADOK
"a justificar"



AD



OK
"a justificar"

Ámbito temporal

Art. 79.3 LGP

→ Con cargo a todos los libramientos a justificar, exclusivamente se podrán imputar las obligaciones derivadas de las actuaciones realizadas y exigibles en el ejercicio presupuestario al que corresponde el libramiento aprobado

EXCEPCIÓN

Con fondos librados a justificar **para gastos en el extranjero** imputados a un presupuesto pueden atenderse gastos en el ejercicio siguiente.
Por acuerdo del Consejo de Ministros, si fuese relevante para el interés general

¿Dónde se sitúan los fondos librados "a justificar"?

Art. 5 RD PJ

- El importe de las órdenes de pago que se expidan se abonará por transferencia a las cuentas corrientes que las respectivas Cajas pagadoras tendrán abiertas en el Banco de España dentro de la agrupación «Tesoro Público.-Anticipo de fondos a justificar»
- Cuando haya causas que lo justifiquen, los Ministerios y Organismos autónomos podrán situar los «anticipos de fondos a justificar» en cuentas corrientes abiertas en Entidades de crédito

→ La apertura de estas cuentas está sometida al mismo régimen de autorizaciones del Ministro de Economía y del Director General del Tesoro y Política Financiera que las cuentas de anticipos de caja fija

¿Cómo se puede disponer de los fondos?

Arts. 6-7 RD PJ

- Las disposiciones de fondos se efectuarán **mediante cheques nominativos o transferencias bancarias**, autorizados con las **firmas mancomunadas** del cajero pagador y del funcionario que designe el Jefe de la Unidad administrativa a la que esté adscrita la Caja pagadora
- Los gastos cuyos pagos hayan de realizarse con fondos a justificar serán acordados por los gestores competentes en cada caso
- Los Ministros y los Presidentes o Directores podrán autorizar la existencia en las Cajas pagadoras de cantidades razonables de efectivo

→ En todo caso, **la cantidad no invertida de los libramientos, será justificada mediante carta de pago demostrativa de su reintegro al tesoro público** por el cajero pagador correspondiente

Art. 79.3 LGP

¿Cómo se justifica el empleo de los fondos?

Contenido y elaboración de la cuenta justificativa

Art. 12.1 RD PJ

- En las cuentas justificativas de la inversión figurará **en el debe el importe percibido y en el haber el de las obligaciones satisfechas** con cargo a aquél.
- La cantidad no invertida será justificada con la carta de pago demostrativa de su reintegro.
- A las indicadas cuentas se acompañarán debidamente relacionadas las facturas y demás documentos originales que justifiquen la aplicación definitiva de los fondos librados.
- Las cuentas se formarán y rendirán por los Cajeros pagadores y se conformarán por los Jefes de las Unidades Administrativas a las que las Cajas estén adscritas, quienes para su comprobación y tramitación posterior las remitirán a la Unidad Central

Las Cajas Pagadoras son las preceptoras de las ordenes de pago a justificar y encargadas de la gestión de los fondos. La Unidad Central existe en los Ministerios donde exista más de una Caja Pagadora, y se encarga de su coordinación y de canalizar sus relaciones con el Tesoro, la IGAE y el Tribunal de Cuentas.

Rendición de la cuenta justificativa

Art. 79.4 LGP

- Los perceptores de estas órdenes de pago a justificar quedan obligados a rendir cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades recibidas.

PLAZOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS LIBRAMIENTOS A JUSTIFICAR

	Plazo ordinario	Plazo ampliado
Gastos generales	3 meses	6 meses
Expropiaciones y gastos en el extranjero	6 meses	12 meses

- El Ministro o los presidentes o directores podrán, excepcionalmente, ampliar estos plazos a propuesta del órgano gestor del crédito y con informe de sus respectivas Intervenciones

Los preceptores de las ordenes de pagos a justificar, -los agentes mediadores en el pago-, tienen la obligación de justificar el empleo dado a los fondos recibidos en los plazos indicados, así como del reintegro de la cantidad no invertida en el Tesoro.

Aprobación de la cuenta justificativa

Art. 79.6 LGP

- En el curso de los dos meses siguientes a la fecha de aportación de los documentos justificativos a que se refieren los apartados anteriores de este artículo, se llevará a cabo la aprobación o reparo de la **cuenta por la autoridad competente**

- La autoridad que aprueba la cuenta justificativa es la misma que dispuso la expedición de las ordenes de pago “a justificar” originales (el documento ADOK) (Art. 12.5 RD PJ)

¿Cómo se lleva la contabilidad y el control de tesorería?

Art. 8 RD PJ

→ Las Cajas pagadoras llevarán contabilidad de todas las operaciones que realicen con separación de las relativas a anticipos de fondos a justificar percibidos y de todo tipo de cobros, pagos o custodia de fondos o valores que, en su caso, se les encomiende

→ Como mínimo en las primeras quincenas de los meses de enero, abril, julio y octubre y referidos al último día del trimestre inmediato anterior **se formularán estados de situación de Tesorería** conforme a las normas que al efecto establezca el Ministro de Economía y Hacienda a propuesta de la intervención General de la Administración del Estado

¿Cómo se realiza la función interventora en los pagos a justificar?

Art. 9 RD PJ

Fiscalización previa de las ordenes de pago a justificar

Art. 22 RD IGAE

Se comprueba:

- Que las propuestas de pago a justificar se basan en orden o resolución de autoridad competente para autorizar los gastos a que se refieran.
- Que existe crédito y el propuesto es el adecuado.
- Que se adaptan a las normas dictadas por los Ministros y los Presidentes o Directores de los Organismos autónomos regulando la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a sus respectivos presupuestos de gastos.
- 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.

Intervención de las cuentas justificativas de los pagos realizados

Art. 25 RD IGAE

- 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
 - Que el pago se ha realizado a acreedor determinado por el importe debido.
- La verificación se realizará examinando las cuentas y los documentos que justifiquen cada partida, pudiendo utilizar procedimientos de muestreo.
- Los resultados se reflejarán en informe en el que el Interventor manifestará su conformidad con la cuenta o los defectos observados en la misma. **Este informe no tiene efectos suspensivos respecto de la aprobación de la cuenta.**
- El órgano gestor aprobará, en su caso, las cuentas, remitiéndose posteriormente al Tribunal de Cuentas.