

Por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ se solicita un informe jurídico en relación con el uso de tarjetas de débito.

## **ANTECEDENTES**

El Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ presenta al Servicio de Asesoramiento y Asistencia a Entidades Locales (SAAEL, en adelante), solicitud de informe jurídico, del siguiente tenor literal:

*"Por medio del presente oficio solicito al Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales de la Excelentísima Diputación Provincial de Cáceres informe sobre los pasos a seguir, para hacer compatible el uso de una tarjeta de débito con las funciones encomendadas al titular de la Secretaría-Intervención en el RD 128/2018".*

A los anteriores antecedentes, y solicitada asistencia por órgano competente, les resultan de aplicación las siguientes

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** La solicitud del ayuntamiento plantea la viabilidad de habilitar los pagos mediante el uso de una tarjeta de débito, de manera que no origine obstáculo alguno por parte de la intervención municipal.

Con carácter general, la tarjeta de débito sirve para utilizar los fondos depositados en la cuenta corriente o de ahorro a la que está asociada. Puede emplearse para realizar pagos en comercios y para sacar dinero en oficinas y cajeros automáticos, así como para consultar saldos y movimientos de la cuenta. En este tipo de tarjetas, la operación se registra instantáneamente en la cuenta (a diferencia de lo que sucede en el caso de las tarjetas de crédito).

En el ámbito municipal, el desarrollo de los pagos se regula por el artículo 189 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), que se refiere a los requisitos previos a la expedición de órdenes de pago, disponiendo su apartado 1 que *“previamente a la expedición de las órdenes de pago con cargo a los presupuestos de la entidad local y de sus organismos autónomos habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano que haya de reconocer las obligaciones la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto”*.

El artículo 190 del TRLRHL regula las excepciones a esta regla general, permitiendo, en los casos cuya justificación previa no es posible, la expedición de órdenes de pago a justificar y la constitución de anticipos de caja fija, en los términos siguientes:

*“1. Las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición, según previene el artículo anterior, tendrán el carácter de a justificar y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.*

*2. Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.*

*Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y 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.*

*3. 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”.*

El pago mediante tarjeta de débito se articula, precisamente, como una forma de pago que únicamente es posible como excepción a la regla general de la justificación previa, y se materializará a través de la expedición de órdenes de pago a justificar y de anticipos de caja fija.

**SEGUNDA.-** A los medios de pago de las entidades locales se refiere genéricamente el artículo 198 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), que posibilita, en principio, la utilización de diversos medios de pago (entre los que se contaría el uso de tarjeta de débito):

*“1. Las entidades locales podrán dictar reglas especiales para el ingreso del producto de la recaudación de los recursos que podrán realizarse en las cajas de efectivo o en las entidades de crédito colaboradoras mediante efectivo, transferencias, cheques o cualquier otro medio o documento de pago, sean o no bancarios, que se establezcan.*

*2. Las entidades locales podrán asimismo pagar sus obligaciones por cualquiera de los medios a que se refiere el apartado anterior”.*

En el ámbito local, son formas habituales de pago la entrega de dinero en metálico, la emisión de cheque y la transferencia bancaria. Pero un ayuntamiento puede establecer otras formas de pago alternativas, como el adeudo en cuenta y la tarjeta bancaria, formas de pago que pueden utilizarse si la entidad local las establece en las bases de ejecución del presupuesto.

A la vista de lo expuesto, se entiende que las tarjetas bancarias solo podrían emplearse como instrumento de los pagos a justificar o de los anticipos de caja fija, puesto que en ningún caso puede la forma de pago afectar al proceso de reconocimiento y liquidación de la obligación y ordenación del pago, para así poder amparar una salida de fondos a una cuenta restringida (en este caso, a la tarjeta de débito) sin la necesidad de la previa existencia de una factura que acredite la ejecución de la regla de servicio hecho.

**SEGUNDA.-** El desarrollo de la regulación específica de los pagos a justificar se encuentra en los artículos 69 y siguientes del 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 concreto, el artículo 72 del Real Decreto 500/1990, dispone que:

*“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”.*

Este artículo, en su apartado 2, desarrolla los aspectos que deben regularse, entre los que se cuentan:

- “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”.*

Por tanto, son las bases de ejecución del presupuesto las que deben posibilitar que los pagos a justificar puedan realizarse mediante la utilización de tarjetas de débito

de titularidad de la persona física a favor de la que se expida el mandamiento a justificar (el habilitado), que queda obligado a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses desde la percepción de los correspondientes fondos (ex artículo 171.2 TRLRHL), y está además sujeto al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente, y deberá reintegrar a la Entidad Local las cantidades no invertidas o no justificadas.

El sistema de pagos a justificar puede considerarse para pagos excepcionales, presupuestarios, de algo concreto y determinado. Por ello, desde la salida de los fondos, la totalidad de los mismos están en poder del habilitado que, o bien los justificará mediante la entrega de las facturas correspondientes, o bien reintegrará del líquido pertinente a la cuenta municipal de la que hubiese salido el dinero. En este supuesto se conoce la naturaleza y aplicación presupuestaria del gasto, incluso el adjudicatario, por lo que, en el momento de la expedición de la orden del pago a justificar se aplicará esta al presupuesto.

Los requisitos para el pago mediante tarjeta de débito en este caso son los mismos que para cualquier otro medio de pago, funcionando la tarjeta, en este caso, como una “*tarjeta monedero*”, que permite su recarga cuando sea necesario para efectuar un nuevo pago a justificar, dentro del respeto al límite establecido por el artículo 71 del Real Decreto 500/1990, conforme al que “*no podrán expedirse nuevas órdenes de pago «a justificar», por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuvieran en su poder fondos pendientes de justificación*”.

**TERCERA.-** Por lo que se refiere a los anticipos de caja fija, su regulación se desarrolla por los artículos 73 y siguientes del Real Decreto 500/1990, señalando el artículo 75.2 los extremos que deberán determinar, necesariamente, las bases de ejecución del presupuesto respecto de los anticipos de caja fija:

“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”.

Se trata de provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente, que se realizan a las habilitaciones de caja fija para la atención inmediata y posterior aplicación al presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos (como por ejemplo los referentes a dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características), según se determine en las bases de ejecución del presupuesto.

La principal diferencia con los pagos a justificar es que mientras estos se aplican al presupuesto en el momento de su expedición, por cuanto se conoce el destino de los mismos, por el contrario los anticipos de caja fija sólo se aplicarán al presupuesto con la correspondiente justificación, es decir, con la presentación de los correspondientes justificantes o facturas, a través de los cuales conoceremos el destino del gasto (material de oficina, pequeñas reparaciones mecánicas, suministro de cloro para el servicio del agua, sellos para la correspondencia, etc).

Es decir, el libramiento del anticipo de caja fija no tiene reflejo alguno en el presupuesto, se trata de una estricta operación de tesorería. Es con su justificación cuando debe aplicarse a presupuesto los diferentes gastos ejecutados con el montante del mismo.

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, determinen las bases de ejecución del presupuesto.

La única especialidad en los requisitos exigidos para que el pago pueda efectuarse mediante tarjeta de débito, una vez se contempla y regula dicha posibilidad de pago en las bases de ejecución del presupuesto, es la exigencia de que la tarjeta, vinculada a la cuenta específica restringida del ayuntamiento, se asigne a una persona concreta (el habilitado).

**CUARTA.-** Existiría la posibilidad de contratar con un banco una tarjeta de débito para la realización de pagos, en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, como instrumento para la materialización de pagos a justificar, o bien de los anticipos de caja fija previamente concertados, siendo necesaria la tramitación de un contrato privado de servicios bancarios.

El ayuntamiento deberá celebrar un contrato privado de servicios bancarios con la entidad financiera colaboradora, para la emisión y entrega de tarjetas de débito, determinando las condiciones de uso, límites, titularidad y responsables, así como la compatibilidad técnica de las tarjetas admitidas. Igualmente, el Ayuntamiento velará por la existencia de medios de control en tiempo real de las operaciones.

En cualquier caso, las tarjetas de débito expedidas deberán asignarse nominalmente a los responsables expresamente habilitados para este tipo de operativa, quienes serán responsables directos de su custodia y utilización.

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y consideraciones, los que suscriben elevan las siguientes

## **CONCLUSIONES**

El pago mediante tarjeta de débito por parte del ayuntamiento es posible como excepción a la regla general de la justificación previa a la expedición de órdenes de pago, y se materializará a través de la expedición de órdenes de pago a justificar y la

concertación de anticipos de caja fija. Las bases de ejecución del presupuesto constituyen el marco idóneo para la regulación de esta fórmula.

Los pasos a seguir para articular esta posibilidad son dos; en primer lugar, se requiere que se contemple expresamente la tarjeta de débito como medio de pago por parte de las bases de ejecución del presupuesto (en el marco de los pagos a justificar y/o los anticipos de caja fija), que han de regular los aspectos concretos determinados por la normativa de aplicación (fundamentalmente, el TRLRHL y el Real Decreto 500/1990).

Por otro lado, es preciso que el ayuntamiento celebre un contrato privado (servicios bancarios) con la entidad financiera colaboradora para la emisión y entrega de la tarjeta de débito, determinando las condiciones de uso, límites, titularidad y responsables, así como la compatibilidad técnica de las tarjetas admitidas. Igualmente, el ayuntamiento velará por la existencia de medios de control en tiempo real de las operaciones, permitiendo las funciones necesarias de intervención y tesorería.

En cualquier caso, cada tarjeta de débito expedida deberá asignarse nominalmente a la persona expresamente habilitada para este tipo de operativa, que será responsable directa de su custodia y utilización conforme a la normativa reguladora.