



Universidad de Jaén  
Servicio de Control Interno

## JUSTIFICACIÓN DE LAS COMISIONES DE SERVICIOS

El presente documento pretende dar respuesta a las dudas que se han suscitado entre el personal de la Universidad de Jaén a raíz de los pequeños cambios introducidos en las Normas Generales de Ejecución Presupuestaria (en adelante NGEP) en 2024 relativos a la justificación de los gastos realizados en comisión de servicio, producidos como consecuencia de las actuaciones de inspección desarrolladas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

El Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía, define las comisiones de servicio como los cometidos que circunstancialmente se ordenen al personal comprendido en los apartados a) y b) del artículo 2º.1 y que deba desempeñar fuera del lugar en el que presta ordinariamente su actividad, es decir, la realización de una actividad laboral fuera del lugar donde de forma habitual el comisionado realiza su trabajo.

En cuanto a la regulación en la Universidad de Jaén se encuentra recogida en las NGEP que cada año se aprueban junto con el presupuesto del ejercicio correspondiente. No obstante, debemos tener en cuenta que también serán de aplicación el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, cuando se trate de actividades financiadas con fondos estatales, así como el Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía cuando se trate de actividades con financiación afectada procedente de la Junta de Andalucía.

### **La autorización de la comisión de servicio.**

El procedimiento se inicia mediante la solicitud de autorización de la comisión de servicio, que se cumplimentará en el portal creado al efecto por el interesado o bien, por el personal administrativo de apoyo. **En todo caso, la autorización por el órgano**



Universidad de Jaén

Servicio de Control Interno

**competente deberá ser previa al inicio de la comisión de servicio** y ello, porque este documento es el que determina que se trate de un viaje de trabajo. Si no existe ésta, se tratará de un viaje privado y, ante cualquier contingencia, como puede ser cualquier tipo de accidente o enfermedad que se produzca durante la estancia, se podrían ocasionar perjuicios importantes para la Universidad y para las personas afectadas (por ejemplo, para la reclamación de indemnizaciones o asistencia sanitaria).

La autorización de la comisión de servicio, para dar respuesta a las exigencias de la AEAT debe especificar de forma clara, además de lo que tradicionalmente venimos teniendo en cuenta, como puede ser el destino y las fechas del viaje, dos cuestiones fundamentales:

- a) Motivo concreto del viaje. La AEAT no admite conceptos genéricos del tipo “búsqueda de bibliografía” por lo que habrán de especificarse razones concretas y bien determinadas de las causas que motivan el desplazamiento.
- b) Relación con la actividad laboral, es decir, no puede quedar ninguna duda de que se trata de un viaje estrictamente de trabajo y sin ningún componente de tipo personal.

La comisión de servicios se solicitará por el tiempo imprescindible para realizar la actividad que la motiva, tal y como se indica en las NGEP para el ejercicio 2024, que establecen lo siguiente:

*“En ningún caso se podrá prolongar la estancia en el destino de la comisión de servicio por motivos personales, de turismo, etc. debiendo limitarse tal estancia al periodo autorizado en la comisión de servicio, que deberá coincidir con el tiempo indispensable para realizar la actividad para la que fue nombrado no pudiendo imputarse gastos al presupuesto de la Universidad de Jaén y no siendo ésta responsable de cualquier contingencia que pudiera acontecer durante el tiempo, lugares y desplazamientos que queden fuera de aquellos para los que fueron nombrados.”*



Universidad de Jaén

Servicio de Control Interno

En consecuencia, en caso de adelantarse o prolongarse la estancia en el lugar de destino de la comisión, no solo no se le pagarán los gastos de alojamiento y manutención de ese periodo extraordinario que ya constituiría un viaje privado, sino que podrían no abonarse tampoco los gastos del viaje de ida o de retorno al punto de origen, ya que, de abonar este gasto de viaje, la Universidad estaría aceptando de forma tácita el adelanto o la prolongación de la estancia.

Finalmente, en cuanto a la solicitud de la autorización de la comisión de servicio y para dar cumplimiento a los requisitos que ha planteado la AEAT, debemos indicar que, en el caso de que la actividad se vaya a realizar en fin de semana o días festivos, se deberá motivar y justificar tal circunstancia, puesto que se trata de días no laborables para los empleados públicos. Utilizar para ello el campo de “*Observaciones*” de la solicitud de autorización.

### **Justificación de los gastos realizados en comisión de servicio**

Como todo gasto público, las liquidaciones de gastos realizados en comisión de servicio deben ser justificados, pero además en este caso, tal justificación trae su razón de ser en la aplicación de la exención de tributación por IRPF. En contra de la creencia general, según el artículo 17.1 de la Ley del IRPF y el artículo 9 del Reglamento, las dietas y asignaciones para gastos de viaje, como cualquier otra contraprestación pagada por la entidad constituyen, a priori, rentas del trabajo. No obstante, cuando pretenden compensar los gastos que se producen por motivos laborales, se exceptúan de tributación en las cuantías y condiciones reglamentariamente establecidas. Si no se cumplen los requisitos o se exceden las cuantías máximas, se someten al IRPF como rendimientos del trabajo. La exoneración de gravamen de gastos de locomoción y dietas se justifica por su naturaleza indemnizatoria: no retribuyen un trabajo, sino que son consecuencia de un desplazamiento. La propia normativa laboral los excluye de la condición de salario.



Universidad de Jaén

Servicio de Control Interno

Según nos indica la AEAT, hay tres elementos básicos a justificar para poder aplicar la exoneración como consecuencia del carácter indemnizatorio comentado:

- a) La realidad del desplazamiento.
- b) La necesidad de tal desplazamiento.
- c) La vinculación con la actividad laboral que el comisionado realiza en la Universidad.

La justificación de estas tres condiciones es lo que determina la aplicación de la exención de tributación por IRPF y, para ello, la AEAT nos da unas indicaciones que debemos aplicar con carácter general. No obstante, y dado que la casuística es amplísima y difícil de recoger en un documento, debemos tomar en consideración, en todos los casos, los tres elementos indicados y aportar documentación justificativa que deberá ser externa a la Universidad y al propio interesado, de tal manera que en ningún caso son admisibles como medio probatorio las declaraciones responsables o juradas emitidas por el propio comisionado.

Para ir por partes, vamos a analizar cómo podemos acreditar cada uno de los elementos de debemos justificar.

- a) Realidad del desplazamiento.

En el momento de realizar la solicitud de autorización de comisión de servicio, estamos haciendo una declaración del recorrido que vamos a realizar con ocasión de la misma. Sin embargo, una vez que se ha regresado al origen debemos acreditar los desplazamientos efectivamente realizados que, como se ha indicado, se requiere que sea con documentación externa a la Universidad o al propio interesado. Para ello, vamos a ver



Universidad de Jaén

Servicio de Control Interno

algunos ejemplos que no son más que eso, ejemplos que, en la actividad ordinaria debemos interpretar y adaptar a las circunstancias de cada comisión en particular.

Así, en el caso de que exista alojamiento en un establecimiento hostelero la factura emitida por dicho establecimiento será prueba suficiente. Dicha factura estará emitida a nombre de la Universidad de Jaén en el caso de tramitación a través de la agencia de viajes adjudicataria del servicio, a nombre del comisionado si es éste el que la gestiona y paga directamente la factura para su posterior recuperación a través de la liquidación de los gastos realizados en comisión de servicio.

En el caso de asistencia a jornadas, congresos o similares, como siempre se ha venido haciendo, la justificación se realiza mediante la aportación del correspondiente certificado de asistencia (este documento, por sí solo, ya da cumplimiento a los tres elementos a justificar). Cuando la asistencia es a sesiones de órganos colegiados, el acta de la reunión o el certificado del secretario del órgano son documentos probatorios que, al igual que con el certificado de asistencia, dan cumplimiento a los tres requisitos. Cuando se trata de reuniones de trabajo, en el caso de que exista, se aportará el acta de la reunión y si no se levanta acta, habrá que acudir a un documento emitido por el convocante de la reunión en el que constará el lugar y fecha de la reunión, personas asistentes, motivo de la reunión y cualquier otra información que pueda aportar una prueba de la realidad de la estancia.

Por otro lado, y a falta de lo anterior, también se puede acreditar la realidad de la estancia mediante la aportación de facturas de taxi a nombre del comisionado, facturas de combustible a nombre del comisionado y en la que conste la matrícula del vehículo o facturas de parking, igualmente a nombre del comisionado y en el que conste la matrícula del vehículo. Así mismo, las facturas de establecimientos de restauración por comidas son válidas si están emitidas a nombre del comisionado. Este es un recurso muy factible puesto que, siempre que se liquide manutención será porque se ha pagado la misma y tan



Universidad de Jaén

Servicio de Control Interno

solo será necesario solicitar al establecimiento la factura (en caso de que no se abone por parte del comisionado la comida porque sea invitado o cualquier otra circunstancia, directamente no se tiene derecho a la liquidación de ese gasto, por el carácter indemnizatorio que tiene la compensación de los gastos realizados en comisión de servicio). En ningún caso, los tickets se considerarán prueba suficiente que acredite la realidad de la estancia, pero sí debemos hacer una precisión: en caso de que se acredite con otra documentación la efectiva permanencia en el lugar de destino de la comisión, los tickets son válidos para la liquidación del gasto a que correspondan (como para taxi, peaje, parking, bus urbano o metro; no para gasolina, comida, ...).

Una cuestión muy importante a tener en cuenta es que la documentación justificativa de la realidad de la estancia debe corresponder, precisamente, al destino de la comisión y no se admitirán como prueba de esta realidad, documentos que se hayan emitido en el itinerario entre el origen y el destino de la comisión.

Como cuestiones que se presentan de manera más o menos recurrente se encuentran los alojamientos en casa de familiares y amigos. En estos casos, para dar cumplimiento al requisito de probar la realidad de la estancia y como se ha comentado anteriormente, será necesaria la aportación de algún documento externo, que no podrá ser una declaración de la persona que facilita el alojamiento, que acredite tal circunstancia.

Para el caso de visitas a empresas, centros de enseñanza o cualquier otro tipo de entidad se dispone, en la página web del Servicio de Asuntos Económicos, de un formulario para llevar cumplimentado y que solo sea sellado o firmado por una persona de la institución visitada, de tal modo que quede justificada la asistencia a ese lugar sin necesidad de causar muchas molestias.



Universidad de Jaén

Servicio de Control Interno

b) Necesidad del desplazamiento y vinculación con la actividad laboral.

Estos no son aspectos menores de la justificación, puesto que es absolutamente fundamental acreditar que se trata de un viaje necesario y estrictamente de trabajo sin que, en ningún caso, pueda haber el más mínimo indicio de que hay un componente de viaje personal, siendo esta una de las causas que hacen inviable ampliar la duración de la comisión más allá del tiempo indispensable para realizar la actividad que la motiva, tal y como se ha indicado en el apartado correspondiente a la solicitud de la autorización de la comisión de servicio.

No se pueden justificar estos extremos de manera genérica, tal y como quedó dicho, sino que se debe explicar, de la manera más detallada posible, la razón por la que es necesario el desplazamiento y con qué actividad de las que se realizan en la Universidad está relacionada, de tal forma que podamos acreditar que es un viaje estrictamente de trabajo.

**Justificación de comisiones de servicio para trabajos de campo**

Un caso también muy común y que puede generar dudas son los trabajos de campo. En relación con los mismos, los recientes Requerimientos de la Agencia Tributaria sobre la justificación y acreditación de los gastos, especialmente cuando dicha actividad se realiza en zonas deshabitadas, se deberán seguir las siguientes instrucciones para la justificación:

- En cuanto a la realidad del desplazamiento: con la documentación requerida con carácter general, comentado anteriormente.

- En cuanto a la necesidad y vinculación del desplazamiento con la actividad de que se trate: siempre y cuando no se puedan aportar acuerdos o comunicaciones con empresas, universidades o instituciones que acrediten la necesidad del desplazamiento realizado, se



Universidad de Jaén

Servicio de Control Interno

deberá adjuntar memoria explicativa firmada por el investigador responsable del grupo, proyecto o contrato que financia la actividad que contenga la descripción motivada del itinerario de los viajes, con el detalle de las actividades a realizar, territorios o campos a investigar y fechas en las que se va a desarrollar. Un elemento importante en estos casos sería la determinación de estos desplazamientos en la documentación del proyecto/contrato en el que se enmarca la comisión de servicios.

- Con carácter excepcional, en el caso de que los trabajos de campo se desarrollen en zonas deshabitadas donde no es posible disponer de ninguna documentación externa, tanto la realidad de la estancia como la necesidad y vinculación se podrá justificar con la memoria anteriormente citada en la que se detallará esta circunstancia.

En aquellas situaciones en las que se deban realizar viajes reiterados con el mismo itinerario, podrán incorporarse copias del informe inicial indicando las nuevas fechas/lugares.

### **Consideraciones finales**

Es imprescindible cumplir con los requerimientos realizados por la AEAT para evitar posibles sanciones, tanto a la Universidad por no haber practicado las retenciones e ingresos a cuenta correspondientes, como a los propios comisionados, a los que podría caber la posibilidad de que la AEAT les haga liquidaciones por no haber declarado como rentas del trabajo ingresos a los que la Agencia les da esa consideración.

Las NGEP indican en el apartado correspondiente a los gastos de indemnizaciones por razón del servicio, asistencias y otros gastos de desplazamiento que, de no aportarse la documentación acreditativa necesaria se perderá el derecho al percibo de la indemnización de gastos realizados en comisión de servicio o se considerarán como un





**Universidad de Jaén**

Servicio de Control Interno

rendimiento del trabajo sujeto a retención por IRPF y, en su caso, a cotización a la Seguridad Social, realizándose en este caso el abono, a través de la nómina externa, tramitada a través de la Sección de Habilitación y Seguridad Social.

Este documento no se considera una norma sino una explicación y aclaración de las normas de aplicación, tanto internas de la Universidad, como externas. En el caso de que la normativa propia esté en contradicción con normas de rango superior, se aplicará el principio de jerarquía normativa recogido en el Código Civil.