

Los gastos de representación: una prerrogativa indomable



José Ramón Chaves García

Jefe de los servicios jurídicos de la Universidad de Salamanca

Antonio Arias Rodríguez

Interventor de la Universidad de Oviedo.

Introducción

Los estudios y la experiencia muestran que el alto cargo que aterriza en sus nuevas responsabilidades contempla inicialmente las partidas presupuestarias destinadas a gastos de representación con cierta prudencia y distanciamiento. Frente a cada partida presupuestaria finalista se encuentra con la grata sorpresa de unos fondos disponibles para ser empleados a su libre albedrío. No se trata de los manidos fondos reservados. Tampoco de las gratificaciones por servicios extraordinarios propias del sistema retributivo funcional. Ni siquiera de la indemnización de los gastos de manutención o alojamiento por razón de su función. Se trata de gastos amparados en la eufemística calificación de "gastos de representación" y que están concebidos como medio de excepción para atender los gastos inherentes a la dignidad del cargo o de la institución representada. Ahora

bien, cuando el alto cargo se aposenta en su función, y no digamos cuando se profesionaliza en la misma, no pocas veces los gastos de representación se revelan como un leal amigo y dejan de ser la puerta de emergencia que permite engrasar las relaciones públicas para convertirse en una puerta giratoria de uso habitual.

La eterna cuestión del equilibrio entre libertad y control sale a relucir con especial virulencia en los gastos de representación: ¿ Son gastos necesarios o una generosa prebenda? ¿ Debe concederse amplia libertad en su empleo o debe reglamentarse su alcance, límites y presupuesto?

Altos cargos: delimitación de la figura

Han corrido ríos de tinta a la hora de delimitar la condición de alto cargo en las Administraciones Públicas. En unos casos se ha for-

zado su definición para beneficiarse de ciertas prerrogativas (Ej. percepción del complemento retributivo inherente a los altos cargos) y en otros casos se ha interpretado restrictivamente para evitar las obligaciones (Ej. aplicación de un sistema riguroso de incompatibilidades).

Para no entrar en disquisiciones jurídicas, consideraremos *alto cargo* al desempeñado por una persona que, de forma temporal, ejerce funciones públicas y potestades de gobierno en puestos situados en la cúspide de la jerarquía administrativa pero que no están reservados a funcionarios públicos. En una visión deliberadamente simplista, en el ámbito de la Administración del Estado, abarcaría los cargos de Director General, Secretario de Estado y Ministro; en la órbita autonómica los de Director General, Consejero y Presidente; en el ámbito local, los alcaldes o Presidentes de Diputaciones y quienes hagan



sus veces; y en los restantes Organismos Públicos sus respectivos Presidentes.

Los gastos de representación. Sentido y alcance

Actualmente, es innegable que en la vida de la Administración Pública, las relaciones públicas son un componente imprescindible. De hecho, la mayoría de los Organismos públicos cuentan con una Oficina de Prensa, Gabinete de Relaciones Públicas o unidad equivalente en el papel de guardián de la imagen pública y de puente tendido entre el ciudadano y el poder administrativo.

Y es que, a la hora de servir al interés público, resulta tan útil conocer el Derecho Administrativo como las reglas de la vida social. ¿Qué duda cabe que un modesto obsequio o detalle institucional suaviza las aristas de una cruda negociación?, ¿no es cierto que una negociación política en torno a una buena mesa tiene grandes probabilidades de un satisfactorio desenlace?, ¿cuántos convenios interadministrativos, operaciones urbanísticas, donaciones de mecenazgo, transferencias de potestades y agilización de trámites burocráticos se han gestado o impulsado gracias a la hábil atención protocolaria promovida por un cargo público?

El problema no radica en el simple uso de la técnica del obsequio o del ágape honorífico, ni siquiera en su habitualidad, sino, como siempre, en el abuso y perversión de la figura, bien por su utilización al margen de los fines institucionales para inconfesables fines particulares, o bien porque sencillamente se utiliza de forma alegre, desproporcionada y alejada del principio de austeridad.

En efecto, los gastos de "protocolo", o "gastos de representación"

cobijan una gran variedad de mercancías: regalos de libros, flores, relojes, medallas y un etcétera tan largo como la imaginación del cargo público anfitrión. En este panorama, la cuestión brota en toda su crudeza: ¿El alto cargo puede dar o aceptar regalos sin tasa?. En principio, no debería dar regalos puesto que su responsabilidad es administrar fondos públicos y no dilapidarlos; y tampoco debería aceptarlos so pena de dejar en entredicho la neutralidad de su gestión pública.

Similar problema se plantea, asimismo, al margen de los gastos de protocolo en el caso de los gastos indemnizables, esto es, los gastos directamente vinculados al servicio, concretamente la manutención, el desplazamiento y el alojamiento. El personal funcionario cuenta con la cobertura del R.D.236/1988, de 4 de Marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. Sin embargo, la mayor parte de los altos cargos están sometidos al principio de coste efectivo, esto es, se abona la factura presentada con independencia de su importe. La facilidad de tirar con pólvora ajena puede plantear problemas y perplejidades al interventor de turno: ¿Cubre una comida de marisco y francachelas?, ¿abarca el pago de una limusina para desplazarse?, ¿comprende el alojamiento en la suite del hotel con servicios complementarios?. Parece claro que el dictado del sentido común excluye estos casos extremos, pero la encrucijada se coloca en la amplia franja situada entre la austeridad del ermitaño y el despilfarro del manirroto. Hay de todo en las viñas de la Administración.

El gasto de representación: acto típicamente discrecional

El gasto de representación es en sí mismo algo tan personalmente

vinculado a la dignidad del cargo del agasajado o del que lo disfruta para sí, que tiene la condición de gasto típicamente discrecional. Esto es, el disponente goza de un amplio margen de criterio para su empleo, sin que puedan alzarse controles jurisdiccionales sobre su utilización. Se entiende que una excesiva reglamentación del uso de esta facultad podría hacer malograr su finalidad institucional. De ahí que la discusión política se efectúe sobre el montante total destinado a este fin con ocasión del debate presupuestario.

Aprobados los presupuestos, el cargo público dispone de carta blanca para su aplicación. Sólo él sabe cuándo, en qué concepto e importe deben emplearse tales fondos. En esta idea, los órganos de control interno y los órganos jurisdiccionales se limitan al mero control formal.

La tendencial irreductibilidad del gasto caprichoso o arbitrario

Los estudios y la experiencia permiten constatar la existencia de dos prácticas en el campo de la aplicación de los fondos públicos destinados a gastos de representación. De un lado, su empleo, siendo palmariamente innecesario, esto es, atendiendo exclusivamente a consideraciones subjetivas. De otro lado, el agotamiento a toda costa del crédito disponible a estos efectos al término del ejercicio para garantizar su plena reposición.

La realidad es mucho más rica, y las mallas de la red de control presupuestario son totalmente ineficaces para atender la enorme casuística que depara su concreta aplicación. Parodiando a un militar tristemente célebre, diríase que, al oír hablar de gastos de representa-

ción, el Interventor quita el seguro a la pistola. Los problemas bombean las sienes de su mente cuadrícula y miles de preguntas de difícil respuesta se agolpan en su mente: ¿Tiene capacidad para ordenar el gasto un empleado público que no tenga la condición de alto cargo aún actuando por cuenta de aquél?, ¿puede un cargo público disponer de las conocidas tarjetas oro de crédito a cargo de las arcas públicas?, ¿qué ocurre con los gastos de representación colectivos: comidas indiscriminadas, actuaciones musicales, invitaciones a espectáculos, difusión de libros institucionales, etc?, ¿es de recibo la acumulación de ejemplares de costosos libros primorosamente publicados sin salida en el mercado con el único objetivo de obsequio institucional?, ¿es admisible el gasto en varios miles de gaiteros en una toma de posesión?, ¿cabe el gasto indiscriminado, alejado del servicio público con fines ostensiblemente electorales?, ¿qué decir de las innumerables transacciones de obsequios institucionales, o gravosos ágapes, que tienen lugar en los cursos, congresos y jornadas promovidas o presididas por altos cargos?, ¿qué triste destino aguarda a las memorias de gestión administrativa, repletas de estadísticas y primorosamente encuadradas que son intercambiadas por las autoridades y generalmente ignoradas olímpicamente por sus destinatarios?, ¿cuántas adquisiciones de regalos protocolarios en un mismo establecimiento son precisas para que entre en juego la obligación de la contratación en régimen de pública concurrencia? ¿cuáles son los límites racionales de la publicidad institucional en la prensa ante la avalancha de divulgación de inauguraciones y logros en vísperas electorales? Muchas preguntas sin respuesta y pocas normas para resolverlas.



Elementos de control

La necesidad del control del gasto de representación no obedece a un capricho burocrático ni a veleidades administrativistas, sino a imperativos éticos y constitucionales. Dado que la moralidad administrativa ni puede administrarse por Decreto ni parece que las amonestaciones éticas resulten de gran eficacia con sus destinatarios, hemos de acudir a las pautas que nos ofrece la suprema norma de nuestro Ordenamiento Jurídico.

En primer lugar, su artículo 32.2 impone el principio de eficiencia en la asignación de recursos públicos con lo que proscribire todo tipo de prácticas de tendencial despilfarro en el empleo de los gastos de representación o protocolarios. Se trata de una manifestación concreta de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos explicitada en el artículo 9.3 del texto constitucional.

En segundo lugar, la Constitución y la legislación administrativa e incluso penal velan por la objetividad del cargo público en su labor, proscribiéndose la malversación (sustracción o aplicación de fondos

públicos a usos propios o ajenos) y el tráfico de influencias (transacciones de la cosa pública para fines particulares). El gasto de representación o el obsequio de protocolo se revela así como un arma de doble filo, ya que puede servir no sólo para allanar voluntades ajenas frente al interés público sino también para doblegar la propia al servicio de intereses particulares.

La ausencia de una regulación pormenorizada del fenómeno, con la puntual salvedad de algunas Administraciones Públicas, nos obliga a acudir a las reglas generales del control de este tipo de gastos, que serán las propias de todo acto discrecional, esto es, a través de los elementos reglados de la potestad y de los principios generales del derecho:

- ✓ Ajuste a los parámetros de legalidad presupuestaria. Esto es, la verificación de la existencia de consignación presupuestaria suficiente así como que la definición nominal del crédito presta cobertura al tipo de gasto.
- ✓ Control de los hechos determinantes. Esto es, que efectivamente tuvo lugar la comida, el



- viaje, la adquisición y entrega del regalo o del gasto de protocolo de que se trate.
- ✓ Principio de proporcionalidad. Esto es, que el gasto por su cuantía y naturaleza responde a la finalidad permitida.
 - ✓ Vinculación al servicio público. Aquí nos encontramos con el juicio de razonabilidad. El meollo de la cuestión. ¿Era conveniente -ya no decimos necesario- gastar esa cantidad en ese determinado concepto?, o dicho de otro modo. ¿Cuál es el beneficio directo o indirecto, tangible o intangible que se deriva del mismo?. Para ello, es necesario que, a pesar de lo engorroso del trámite, el disponente aclare de forma sucinta pero clara la finalidad del gasto (identificando el donatario del obsequio, los comensales del ágape, o indicando el evento que justifica su aplicación y su vinculación con sus responsabilidades públicas).
 - ✓ Sometimiento a los principios de publicidad o concurrencia cuando se trata de actos que aisladamente exceden de la cuantía mínima para su contratación por el procedimiento negociado, o bien de aquellos cuya reiteración y acumulación sistemática permiten recomendar la existencia de un contrato (Ej. Reiteración de comidas en el mismo restaurante).

En la práctica, si escasas son las pautas constitucionales de control, también son escasos pero ciertos los dictámenes de los órganos de control de cuentas. Así, el Tribunal de Cuentas, en su Informe correspondiente al ejercicio 1992; ya apuntó el camino a seguir: *"Como regla general, para todos los gastos de esta naturaleza se deberá acompañar a las facturas origina-*

les una certificación en la que se especifiquen los motivos que justifican la realización de los gastos y las personas o grupos destinatarios de los mismos. Estas certificaciones deben ser especialmente exigidas en los gastos relativos a comidas, alojamientos, regalos y adquisiciones de entradas para espectáculos o acontecimientos deportivos" (Informe anual 1992); el juicio del tribunal no tiene desperdicio: *"En la documentación justificativa de estos gastos de comidas -algunas veces muy elevados en relación con el número de comensales (hasta 25.300 pts. por comensal en una comida de 23 cubiertos) y en los que, en ocasiones, tienen una gran importancia las partidas de tabaco y licores- no consta en la práctica totalidad de los casos ni el acto protocolario o representativo a que corresponden ni la identidad de los participantes. En consecuencia, no se puede asegurar la inexistencia de desviaciones respecto a los fines a los que están destinados los créditos, ni que los gastos sean proporcionados a la relevancia de los actos y participantes"*. La sola cita de este caso basta para iluminar la senda que debe seguirse en materia del control de gastos de representación: la de la justificación y la de la razonabilidad.

Un caso singular: las tarjetas de crédito con cargo a cuentas públicas

Un problema frecuente se plantea ante la utilización de tarjetas de crédito por parte de los altos cargos. El conflicto es más político que jurídico, pues la opinión pública tiene una especial sensibilidad en estos asuntos. Considerando que el cargo bancario, por sí sólo, no es soporte adecuado de los gastos, sino las facturas emitidas por el proveedor, con todos sus requisitos for-

males, el problema surge puesto que los cargos de estas tarjetas de crédito van directamente contra una cuenta bancaria de un cajero pagador o habilitado, sin normativa que lo regule y preste cobertura, circunstancia que lleva a cuestionar su legalidad.

La otra cara de la moneda: los regalos o gastos de representación de los particulares hacia los cargos públicos

El origen de los gastos de representación en la Administración Pública responde a una trasposición de lo que ya era una realidad en las grandes empresas privadas: los gabinetes de relaciones públicas y los gastos empresariales vinculados a promocionar los productos o facilitar las negociaciones de alto nivel. Así, cambiando la perspectiva, las grandes empresas que ofertan sus productos o servicios a la Administración aproximan no pocas veces su batería de gastos de representación propios o atenciones protocolarias hacia los cargos públicos con poder de decisión. El cargo público, al igual que la mujer del César, no sólo debe ser honrado sino parecerlo, porque es la imagen de la institución que representa la que puede verse en entredicho y, por ello, no debe aceptar regalos ni mucho menos donativos económicos. Harto notorios son los casos recientes de políticos y cargos públicos que se ven envueltos en tramas de comisiones ilegales, sobornos y corruptelas del más variado pelaje. Ni que decir tiene que se impone la aprobación de un Código ético consensuado y unánime que ponga vallas a tan denigrantes prácticas. Y en la medida de lo posible, tal código ético debería tener traducción jurídica para garantizar su observancia.

En esta línea, el *Informe Nolan* sobre Normas de conducta en las instituciones públicas (Instituto Vasco de Administración Pública, 1996) alude explícitamente a los criterios de aceptación de regalos e invitaciones, señalándose que en el ámbito de la Administración británica, "en la mayoría de los ministerios, los funcionarios no pueden aceptar más que regalos triviales, mientras que los ministros pueden aceptar regalos por un valor de hasta 125 libras esterlinas siempre que lo declaren (...). Por lo que respecta a las invitaciones, en el caso de los funcionarios nos parece conveniente que se mantenga la libertad de aceptar invitaciones a comidas y cenas de trabajo, y para quienes tienen un papel de representación la posibilidad de asistir a otro tipo de eventos. Sabemos que en la mayoría de los ministerios se mantiene un registro, ya sea a nivel central o

local, de dichas invitaciones y aceptaciones, y que se especifica que debe consultarse a la dirección en casos de invitaciones que de algún modo sean desproporcionadas, se repitan con frecuencia, o sean atípicas por cualquier otro motivo". El informe concluye en recomendar la existencia en todos los ministerios y agencias públicas de "un registro central o local de las invitaciones aceptadas. Tendría que haber normas precisas que especifiquen las circunstancias en las que el personal debería pedir consejo a la dirección sobre la conveniencia de aceptar las invitaciones".

Al borde de la malversación de fondos públicos

El abuso de los gastos de representación en su versión más grave, cuando por su frecuencia o intensi-

dad merece el serio reproche social, puede dar lugar a la comisión del delito de malversación de caudales públicos, tipificado en los artículos 432 a 435 del reciente Código Penal. La frontera entre la simple extralimitación y la grosera malversación es difusa. Para aviso de navegantes, citemos la Sentencia de la Audiencia Provincial de La Coruña de 10 de Mayo de 1996 por la que se condenó al Administrador de un Hospital a seis meses de prisión y seis años de inhabilitación. El delito fue " cargar al presupuesto gastos relativos al consumo de marisco (cigalas, ostras, langostas, nécoras y almejas), de bebidas alcohólicas (19 botellas de champán, 17 de coñac y turrone)" Evidentemente es una anécdota. Ningún cargo público debiera alarmarse y ceñirse en el futuro al menú del día, pero sin duda es un caso aislado altamente ilustrativo del umbral de lo razonable

Conclusiones

Primera.- Los gastos de representación guardan una vinculación mediata o instrumental con el interés público. De ahí, que su utilización debe regirse por el principio de austeridad y con criterios restrictivos.

Segunda.- Lo deseable sería que cada Administración se dotase de una normativa mínima que estableciese rigurosos criterios formales y materiales.

A) Criterios formales.

- Necesidad de acompañar una nota explicativa, sucinta memoria o similar a los justificantes de los gastos de representación, suscrita por el cargo público responsable.
- Identificación del beneficiario (destinatario del obsequio o de los comensales, en su caso).
- Existencia de un libro registro de obsequios y beneficiarios para los gastos que excedan de cierta cuantía.
- Utilización de un Libro Registro de proveedores de obsequios protocolarios.

B) Criterios materiales.

- Definición de la tipología de los gastos que resultan admisibles con cargo a gastos de representación, fijando límites de cuantía según la naturaleza de cada gasto o estableciendo escalas según la jerarquía del cargo.
- Evitar la duplicidad de los gastos de representación, velando por evitar el solapamiento de las atenciones para la misma finalidad o su asunción por varios departamentos.
- Eliminar los privilegios inherentes a determinados cargos, buena parte de ellos responsables de entes públicos y organismos autónomos con amplios márgenes de actuación, que no se explican ni desde la perspectiva de la gestión pública ni desde su consideración social.
- Control por muestreo de los gastos de representación y elaboración de estadísticas de evolución que permita la comparación en distintos períodos y en distintos departamentos o cargos equivalentes. ■