Asunto 05/2023

RESOLUCIÓN RELATIVA A UNA CONSULTA REALIZADA POR (…) EN RELACIÓN AL ABONO DE GASTOS DE COMIDA Y REPRESENTACIÓN

I.- CONSULTA

1.- El 14 de julio de 2023 se recibió una consulta en relación a los criterios a utilizar en el abono de los gastos de comida y representación en diferentes supuestos.

El escrito comienza con la reproducción de algunos artículos del Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio, que faculta al abono de los gastos de comidas y representación en situaciones concretas y que son de aplicación al personal funcionario de carrera, interino, en prácticas y al personal eventual de la Diputación Foral de Gipuzkoa. De los preceptos señalados, al parecer del interesado, los gastos por comida únicamente son indemnizables cuando se efectúen fuera del término municipal del centro de trabajo cuando el desplazamiento se haya producido por motivos de trabajo vinculado con la actividad desarrollada en la Diputación foral, por lo que en ningún caso serían indemnizables los gastos de comida que se realicen en el municipio del centro de trabajo.

Según el interesado, fuera del ámbito de la indemnización de los gastos de comida, la única excepción al no resarcimiento de los gastos ocasionados por comidas se encuentra en aquellos gastos (invitaciones a cenas o almuerzos) que hubieran de efectuarse a terceras personas por motivos de representación, siempre que exista previa autorización concedida al efecto por el superior jerárquico y con el requisito adicional de señalar la identidad de los asistentes y el cargo o puesto de trabajo que desempeñan. En este caso, sí serían indemnizables los gastos realizados en el municipio del centro de trabajo.

2.- En este contexto, plantea varias cuestiones:

(1) ¿Serían indemnizables los gastos de comida de una reunión de trabajo en el municipio del centro de trabajo en la que únicamente asisten personas de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público?
(2) Y el mismo supuesto anterior, ¿si además asisten personas de entidades en las que participa directa o indirectamente la Diputación Foral o entidades de su sector público, aunque no sean entidades del sector público foral?
(3) Cuando el desplazamiento fuera del municipio del centro de trabajo se realice por personas que estando trabajando en la Diputación Foral lo realicen por su condición de miembro del consejo de administración o por su condición de

patrono de una entidad no perteneciente al sector público foral, ¿serían indemnizables los gastos originados en estos desplazamientos?

(4) Si no se solicita la autorización requerida para poder efectuar gastos de representación el gasto efectuado ¿sería no indemnizable?

(5) A nivel de diputadas y diputados forales, ¿quién es su superior jerárquico?

II.- NORMAS DE APLICACIÓN

1.- Por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 1 de marzo del 2016 se aprobó el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público (SII), con el que se quiere afianzar la ética pública y la ejemplaridad como señas de identidad de la Institución.

En el marco de dicho Sistema, se han aprobado sucesivamente diferentes Códigos de conducta: por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 1 de marzo del 2016, el Código de Conducta y Buenas Prácticas de los miembros de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público (CCCP); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 5 de septiembre de 2017, el Código de Conducta y Marco de Integridad Institucional aplicable a la contratación pública (CCC); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 7 de noviembre de 2017, el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público foral de Gipuzkoa (CCEP); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 2 de octubre del 2018, el Código de conducta y Marco de Integridad aplicable a Ayudas y Subvenciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público (CCAS); por Decreto Foral 13/2022, de 13 de septiembre, el Código de Conducta aplicable a los grupos de interés que interactúan con la Diputación Foral de Gipuzkoa y su sector público (CCGI); y por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 10 de enero del 2023, el Código Ético para la utilización de los datos y la inteligencia artificial en la Diputación Foral de Gipuzkoa y en el resto de entidades que forman parte del sector público foral (CDIA).

2.- Tanto el SII como los respectivos Códigos de conducta establecen que será la Comisión de Ética Institucional (CEI), cuya organización, procedimiento y funcionamiento se regula en el Decreto Foral 10/2022, de 3 de mayo, el órgano de máxima garantía y quien conozca los asuntos relativos a su aplicación, correspondiéndole tramitar y resolver las quejas y denuncias recibidas sobre el incumplimiento de los valores, principios y normas de conducta establecidos en los diferentes instrumentos de desarrollo del Sistema de Integridad Institucional.

III. VALORACIÓN DE LA COMISIÓN DE ÉTICA INSTITUCIONAL

1.- La consulta realizada incluye diversas cuestiones pero con un denominador común que es el pago o indemnización de los gastos de comida originados en diferentes circunstancias y por diferentes personas que, de forma más o menos precisa, se regulan en el Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio.

2.- Según se señala en el ámbito de aplicación del Decreto 16/1993 se entienden incluidos en el mismo el personal funcionario de carrera e interinos, el personal eventual y los funcionarios en prácticas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En relación a las cuestiones que se plantean en la consulta realizada, han de tenerse en cuenta algunos artículos del Decreto 16/1993 que reproducimos a continuación:

El artículo 15 del citado Decreto establece:

> *Art. 15*
>
> *Cuando el desplazamiento se efectúe dentro del término municipal en el que radique el centro de trabajo, o fuera del mismo y pueda el interesado pernoctar en su localidad de residencia, dará lugar al abono de los correspondientes gastos de viaje. Si se produjera fuera del término municipal y, por razón de las actividades a realizar, en aquél hubiera de efectuarse la comida, se resarcirán también los gastos originados en tal concepto, previa conformidad del superior jerárquico que hubiera dispuesto el servicio en que se justifiquen.*

Según lo señalado en el artículo, los gastos por comida son indemnizables cuando se efectúen fuera del término municipal del centro de trabajo cuando el desplazamiento se haya producido por motivos de trabajo vinculados con la actividad desarrollada en la Administración foral, por lo que, si se atendiera a su literalidad, no serían indemnizables los gastos de comida que se realicen en el municipio donde se ubica el centro de trabajo.

Por otro lado, su Disposición Adicional cuarta hace referencia a los gastos derivados por representación:

> *1.– Se considerarán como gastos indemnizables las invitaciones a cenas o almuerzos que, previa autorización concedida al efecto, hubieran de efectuarse a terceras personas por motivos de representación. Los referidos gastos se resarcirán por su cuantía exacta, previa justificación de los mismos en la que deberá hacerse constar la identidad de los asistentes y el cargo o puesto de trabajo que desempeñen.*

2.- Corresponderá al titular de la Dirección respectiva, en la Administración de la Comunidad Autónoma y en relación al personal a ella adscrito, y a los Órganos competentes respectivos, en las demás Administraciones Públicas, autorizar la realización de gastos por motivos de representación.

3.– La percepción de gastos por motivos de representación será incompatible con el devengo de cualquier dieta o indemnización destinada a satisfacer los ya resarcidos en aquel concepto.

Siendo esto así, los gastos por comida derivados por motivos de representación serán susceptibles de indemnizar siempre y cuando la persona superior jerárquica haya autorizado dicha representación, aunque no se señala en este caso expresamente si estos gastos pueden originarse dentro o fuera del término municipal del lugar de trabajo.

Por tanto, el Decreto diferencia dos supuestos para la indemnización de los gastos de comida: los originados por causas de representación y los que no. El interesado vincula lo establecido en el artículo 15 y en la Disposición Adicional 4ª, al señalar los gastos de representación como única excepción al resarcimiento de los gastos de comida realizados en el municipio del centro de trabajo. Sin embargo, también podrían interpretarse como dos cuestiones que, aunque como bien se dice en el apartado 3 de la Disposición Adicional, son excluyentes, puedan ser de aplicación independiente y complementaria ya que regulan dos situaciones y tipos de gasto diferentes, por lo que uno no tendría por qué ser necesariamente la excepción al otro.

De acuerdo con el Decreto, el abono de gastos de comida se prevé en determinados supuestos, y bajo autorización:

- Modificación de centro de trabajo (art. 11.1).
- Desplazamiento por razón de servicio fuera del término municipal en el que radica el centro de trabajo cuando, por razón de las actividades a realizar, debe efectuarse en aquél la comida (art. 15).
- Asistencia a cursos de formación o perfeccionamiento fuera de la localidad de residencia (art. 18.2.b).
- Gastos extraordinarios de comida, con motivo de la prolongación de la jornada ordinaria de trabajo (DA 2ª).
- Invitaciones a terceras personas por motivos de representación (DA 4ª), en todo caso con autorización previa.

Por tanto, los gastos de comida de una reunión de trabajo entre el personal propio de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público en el municipio del centro de trabajo no tendrían encaje en ninguno de los casos previstos en la norma (1). Sin embargo, en el caso de que a dicha reunión acudieran personas externas al sector publico foral, habría que analizarse si se tratan de terceras personas invitadas por parte del personal de la Administración foral y pudiera así tener un eventual encaje en la situación descrita en el Disposición Adicional 4ª (2).

En los supuestos en los que el gasto de comida sea originado en un desplazamiento con motivo del ejercicio de sus funciones, el art. 14 del citado Decreto, se refiere a los desplazamientos por razón de servicio como aquellos "que el personal venga obligado a efectuar en el ejercicio habitual de sus funciones por el desempeño de cometidos que circunstancialmente le hubieran sido ordenados". En este caso, acudir a un Patronato o a un Consejo de Administración del cual se forma parte por su condición de persona al servicio de la Administración foral parce responder a dicha definición y por lo tanto parece lógico pensar que sí debiera de ser indemnizable, pues no deja de ser un desplazamiento por motivos laborales (3). Cuestión diferente sería, obviamente, si la condición de miembro del mismo tuviera un origen de índole particular, y no de representación de la Administración foral.

En cuanto a los gastos originados por motivos de representación, son un tipo de gasto que, en unas determinadas condiciones que regula la norma, da derecho a una indemnización:

- Deben ser por motivo de representación
- Tener lugar con terceras personas
- Previa autorización de la persona superior jerárquica
- Y haciendo constar la identidad y cargo o puesto de trabajo de los asistentes a la comida

Si bien es cierto que con unas condiciones específicas más allá del supuesto general, al final, no deja de ser un gasto indemnizable por razón de servicio, ya que se entiende que tiene lugar por motivo de su trabajo y en el ejercicio de sus funciones. Cuando una persona está representado a la Institución, debe tener autoridad para representarla y se espera que actúe de acuerdo con los intereses y la identidad de esa institución. Esa autoridad puede ser nata y estar recogida en las normas de organización de la Institución (en el caso de la Diputación foral, la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa), o puede darse por delegación o por autorización.

En cualquier caso, el Decreto señala que los gastos derivados en el ejercicio de dicha representación deben autorizase previamente por la persona superior jerárquica, cuestión que parece lógica pero que sin embargo puede verse superada por la realidad de un día a día en el que la carga de trabajo y los frenéticos tiempos pueden no ir en consonancia con las estrictas exigencias normativas. Por ello, aunque es cierto que se exige expresamente que la autorización debe concederse con carácter previo, teniendo en cuenta que la gestión de los recursos públicos está en constante control por órganos

tanto internos como externos, y que, en primera instancia, el abono de dicho gasto deberá ser validado por el superior jerárquico, una interpretación finalista, razonable y de sentido común puede hacer entender que lo que la norma busca es garantizar que la autorización exista siempre con carácter previo al abono efectivo del gasto. Por ello, siempre bajo un criterio de racionalidad, parece posible realizar una interpretación laxa sobre la exigencia de la autorización previa. En cualquier caso, si a posteriori la persona superior jerárquica no validara o mostrara su disconformidad con tal motivo de representación y gastos derivados, estos no deberían de ser indemnizados (4).

Finalmente, el artículo 74 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, señala que los actos y resoluciones dictados por las y los diputados forales ponen fin a la vía administrativa, lo cual puede dar a entender que no tienen un superior jerárquico como tal y que, por tanto, a estos efectos no les sería de aplicación lo establecido en el Decreto 16/1993 (5).

2.- El Sistema de Integridad Institucional no dice expresamente qué gastos y en qué circunstancias son indemnizables los gastos de comida y de representación, aunque hay algunos preceptos que merece la pena analizar, y si realizamos una lectura relacionada de todos ellos podemos extraer algunas conclusiones.

El CECP menciona en el apartado relativo a la Ejemplaridad el uso de las tarjetas de crédito, artículo que se modificó a raíz de la recomendación que esta CEI recogió en la Memoria de actividades del 2016:

> *3.3 Ejemplaridad*
>
> *(…)*
>
> *k) Los cargos públicos forales no dispondrán de tarjetas de crédito institucionales.* ***Cualquier gasto o desembolso realizado por razón de su cargo será abonado previamente*** *por el cargo público foral e indemnizado con posterioridad por la entidad en la que ejercen sus funciones, una vez intervenido el gasto. No obstante, en los desplazamientos institucionales o en actos del mismo carácter se podrán establecer excepciones a la norma anterior, que serán debidamente justificadas.*
>
> *(…)*

Nada dice sobre las condiciones que deben darse para que dicho gasto sea considerado susceptible de ser indemnizado, tan solo que su abono se realizará con posterioridad. Esto podría dar lugar a pensar que, en principio, cualquier gasto originado puede ser

indemnizado, independientemente del lugar, los comensales o las circunstancias que rodean la situación.

Por otro lado, sí se hace referencia al tema de la Representación, aunque no expresamente en lo referido a la indemnización por los gastos originados:

> *3.1 Representación*
>
> *a) La representación institucional es una responsabilidad del cargo público foral en la que la dimensión objetiva de* ***preservar la imagen y reputación de la institución*** *no puede en ningún caso verse puesta en entredicho por la actuación subjetiva de la persona que ejerce esas funciones.*
>
> *(…)*
>
> *c) Los cargos públicos forales representan a la institución en su conjunto y ejercerán esa función con la dignidad requerida y el necesario respeto, con la finalidad de que* ***la imagen que de la institución tiene la ciudadanía sea positiva*** *y no se vea en ningún caso perturbada o menoscabada por acciones u omisiones, conductas o comportamientos, de la persona que ostente tal representación.*
>
> *d) En el desempeño de sus funciones representativas actuarán con* ***plena responsabilidad y sentido institucional****, cuidando especialmente de* ***no incurrir*** *en ningún tipo de conductas, expresiones verbales o no verbales que no sean adecuadas a la dignidad del cargo público que han asumido voluntariamente y causen, como consecuencia de ello,* ***perjuicios tangibles o intangibles a la institución.***

Lo señalado en estos preceptos viene a tratar de asegurar que ninguna actuación, tanto de índole pública como privada, pueda menoscabar la imagen positiva y reputación de la Institución. Además de la actuación cuidadosa en la actividad diaria, más aún ha de tenerse en cuenta cuando se estén realizando actividades de representación propiamente, ya que en estas circunstancias se está actuando en nombre y representación de la propia Institución. En estas circunstancias, además de adecuarse a los valores y principios establecidos en el SII que identifican a la Administración foral, deberán considerarse también otros usos y costumbres, como puede ser la invitación a cenas o almuerzos como puro acto de cortesía institucional, que también puede contribuir a la buena imagen de la Institución.

Sin embargo, tanto lo señalado en relación a la Ejemplaridad como a la Representación, debe interpretarse relacionando su contenido con lo establecido en las normas de conducta que desarrollan el valor de la Eficiencia.

3.7 Eficiencia

a) Los cargos públicos forales gestionarán los ***recursos públicos con eficiencia, obviando cualquier derroche o despilfarro en su uso*** *y optimizando tales medios de forma eficiente.*

b) ***El uso de los medios públicos*** *asignados a los cargos públicos forales* ***está vinculado con el ejercicio de sus responsabilidades públicas****. Salvo necesidades excepcionales que se puedan objetivar, se evitará el uso de cualquiera de los medios públicos puestos a su disposición para satisfacer necesidades privadas, personales, familiares o profesionales ajenas a los intereses públicos.*

(…)

La gestión de los recursos públicos y la gestión económico-financiera debe estar imbuida por la eficiencia, obviando incurrir en ningún tipo de despilfarro en el uso de bienes o recursos públicos, tanto económicos como de cualquier otra índole, ya que no olvidemos que los recursos públicos provienen de los impuestos pagados por los ciudadanos y las empresas y, por tanto, es esencial que se utilicen de manera eficiente y responsable; la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos puede llevar a un gasto innecesario y a un aumento de la carga fiscal para los ciudadanos, ya que los recursos son limitados pero siempre hay demandas y necesidades en constante cambio que deben ser cubiertas por los servicios públicos.

Dicho todo lo anterior, debemos hacer valer el sentido común y la vocación de servicio que se le presupone a las personas que se dedican a contribuir al buen funcionamiento de los servicios e instituciones públicas. En un contexto de desarrollo de las funciones asignadas, y siempre bajo un criterio de racionalidad y proporcionalidad, parece lógico pensar que con más o menos frecuencia se originen gastos necesarios para poder cumplir con lo que se le exige a las personas trabajadoras de la Administración foral, bien sea porque deben desplazase a otro lugar para realizar su trabajo bien sea por cuestiones de protocolo, representación y cortesía; ambas situaciones pueden generar gastos que en tanto tienen origen en el cumplimiento de sus funciones públicas, no deberían porqué asumirlos personalmente las personas implicadas. Eso sí, debe recalcarse la importancia de velar porque dichos gastos estén plenamente justificados, tanto desde el punto de vista funcional, es decir, teniendo en consideración las circunstancias en las que ha tenido lugar y las funciones que se han desarrollado, como desde el punto de vista de la eficiencia y la proporcionalidad, sin que pueda dar lugar a pensar que se puedan estar derrochando recursos públicos o abusando de las circunstancias para beneficio personal.

En virtud de todo lo expuesto, la Comisión de Ética Institucional adopta, por unanimidad, con fecha de 15 de septiembre del 2023, la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. - En virtud de los establecido en el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público y la aplicación de las normas establecidas en el Código de Conducta y Buenas Prácticas de los miembros de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público en relación a la Ejemplaridad, Representación y la Eficiencia, consideramos que los gastos generados por desplazamiento o por representación que tengan lugar bajo el criterio de racionalidad y proporcionalidad, son a priori susceptibles de ser indemnizables.

Segundo. – Como norma general, aconsejamos tener en consideración las siguientes recomendaciones:

1) Atendiendo al principio de eficiencia, recomendamos evitar gastos innecesarios y el aprovechamiento máximo de los recursos, los espacios y el horario laboral para la realización de reuniones de trabajo, tanto internas como con personal ajeno a la Administración foral.

2) A fin de mantener el equilibrio entre los valores de eficiencia y representación, recomendamos una actuación prudente especialmente cuando suponga la utilización de recursos públicos, tanto económicos como de otra índole.

3) Siempre que no se aprecie un abuso o aprovechamiento de las circunstancias por su condición de persona empleada pública, podría realizarse una interpretación flexible de los requisitos necesarios para la indemnización de gastos derivados en el cumplimiento de funciones públicas.

Irune Beresaluze Lazkano
Presidenta de la Comisión de Ética Institucional