



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(Ávila)

Asunto: Gastos de representación / Resolución

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **639/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El autor de la queja se refería a los gastos realizados en el año 2021 que respondían a diversas invitaciones del Alcalde en un establecimiento de la localidad XXX, algunas de los cuales podrían responder a gastos protocolarios y de representación, pero no otras, como las invitaciones a los empleados o a algunos vecinos. Añadía que no se había justificado la necesidad de los gastos y que las facturas no reflejaban los datos para poder ser abonadas.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

El informe enviado señala:

“1.- En relación con la cuantía de los gastos realizados en el año 2021 que atienden a atenciones protocolarias y representativas computadas en la partida 22699, importan la cantidad de 519,30 €. Se adjuntan las Bases de Ejecución del presupuesto 2021 solicitadas.

2.- Las actuaciones que dan lugar a dichos pagos, se corresponden mayoritariamente, con invitaciones a Diputados, Alcaldes, Personalidades, Técnicos que han tenido relación por distintos motivos con este Ayuntamiento, como pueden ser, las fiestas del municipio, actividades en defensa del XXX “XXX”, en una palabra actos de cortesía que en la mayoría de casos, se corresponden, con invitaciones realizadas a este Ayuntamiento.

En alguna ocasión, se ha invitado a una cerveza y un pincho a trabajadores, como puede ser XXX que realizó labores de limpieza en este municipio.



3.- *Se adjunta la certificación de la Secretaría sobre las facturas del XXX solicitada*”.

La certificación acredita *«que a criterio del que suscribe las facturas abonadas al establecimiento XXX, reunían los requisitos necesarios para su abono»*.

Los gastos protocolarios de las Administraciones locales carecen de regulación específica, siendo los propios presupuestos anuales de cada Ayuntamiento los que determinan la cuantía destinada a esos gastos y cuáles pueden incluirse en esa definición.

La estructura de los presupuestos de las entidades locales se regula en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, que incluye a efectos de clasificación de los gastos en el *“concepto 226. Gastos diversos”* aquellos de naturaleza corriente que no tienen cabida en otros conceptos del capítulo 2 (gastos corrientes en bienes y servicios), y desglosa en otros subconceptos, entre ellos, el 226.01 destinado a *“atenciones protocolarias y representativas”*, y el 226.99 *“otros gastos diversos”*.

La Orden no ofrece una definición expresa de lo que ha de entenderse por gasto protocolario y representativo, ni tampoco menciona que gastos diversos pueden incluirse en el presupuesto, pero podrían las Bases de Ejecución del presupuesto haber fijado el detalle necesario para delimitar lo que habría de entenderse como gasto de representación o protocolo o como gasto diverso que podrían atenderse con cargo a ese crédito o su forma de gestión.

El artículo 165.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que las Bases de Ejecución *“contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el presupuesto”*.

A efectos de considerar qué gastos pueden ser considerados atenciones representativas o protocolarias puede recordarse la Sentencia nº 14/2003, de 13 de noviembre, dictada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, que señaló que *“la deficiente regulación de estos gastos en las Bases de Ejecución de los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid llegó en algunos años a permitir un amplio margen de discrecionalidad”*... *“En definitiva, la falta de concreción en la normativa aplicable al sector público local, y que no fue subsanada por las Bases de Ejecución del Presupuesto, en lo que se refiere a los gastos de representación y protocolo, implicó que la Intervención viniera dando por válida la justificación de los mismos mediante un escrito*



del Alcalde presidente en el que se ponía de manifiesto que la mencionada cantidad había sido invertida en su totalidad para realizar gastos para cuya finalidad se efectuó el libramiento. Tampoco se cuestionó por la Intervención municipal la finalidad comprometida en cada acto de disposición de fondos, pues ésta se consideraba implícita en los mismos, al considerar la partida presupuestaria a la que se imputan los citados gastos de representación, como una concesión de fondos a la autoridad pública (siempre que tenga reconocidas funciones representativas por el propio ordenamiento jurídico), que será la que decida el acto concreto que implica disposición de fondos ha de considerarse como acto social, protocolario o representativo, siempre y cuando, lógicamente, tenga relación con la actividad desarrollada por tal autoridad pública”.

En nuestro caso la única mención en las Bases de Ejecución del presupuesto del ejercicio 2021 del Ayuntamiento XXX a los gastos de representación se contiene en la Base 4ª, cuando regula las “normas sobre el procedimiento de ejecución de los presupuestos”. Respecto a la ordenación del pago establece que “no será necesario acuerdo previo del Pleno de la Corporación, bastando una orden de la Presidencia, previo informe o visado de intervención para efectuar el pago de las atenciones siguientes: (...) “Las motivadas por obligaciones y representación municipal, que se harán efectivas por trimestre vencido, pago de socorros y limosnas que la Presidencia conceda, siempre que no excedan éstas de 450,00 € trimestrales (...)”.

No cabe cuestionar que el pago se realizara con la conformidad del Secretario Interventor o que el gasto no estuviera amparado en la partida presupuestaria prevista en el citado ejercicio, pues según certifica «*las facturas abonadas al XXX, reunían los requisitos necesarios para su abono*». Sin perjuicio de lo cual estimamos que debía el Pleno haber regulado específicamente al aprobar las Bases de Ejecución del presupuesto qué “*obligaciones y representación municipal*” o “*socorros y limosnas*” podían satisfacerse con el crédito previsto en el concepto 22699 y exigir una mayor justificación documental para ordenar su pago.

A efectos interpretativos también es ilustrativa la sentencia del Tribunal de Cuentas 7/2021, de 23 de julio, que señala que “*aunque tradicionalmente se ha venido admitiendo una determinada flexibilización a la hora de justificar los gastos protocolarios o de representación, ha venido considerando, para que sean admitidos éstos, que es necesario que exista una finalidad pública y no un fin privado. Y que esa funcionalidad quede expresada de alguna manera, por poco formalizada que fuera, en el proceso de justificación del gasto. Es por ello que, aun con el mayor grado de flexibilidad posible, deben constar, al menos, los motivos de dichas salidas de fondos y la identidad y la función que de alguna manera desempeñaron*”. La misma sentencia señala que “*por no ser necesario que la actividad laboral ordinaria se articule en comidas y cenas, no cabe considerar que los gastos correspondientes redunden en beneficio o*



utilidad de la entidad pública, lo que impide también considerar dichos gastos como atenciones protocolarias o representativas”.

En consecuencia, al aprobar las Bases de Ejecución del Presupuesto el Pleno debe definir los gastos que pueden ser considerados como atenciones representativas y protocolarias y otros diversos, teniendo en cuenta que en todo caso han de responder a una utilidad o finalidad de la Administración pública, que los objetivos que con ellos se persigan han de responder a una competencia municipal y que no cabe incluir en tales gastos ninguna retribución en especie. Además ha de regular la forma de justificar documentalmente ese tipo de gastos que refleje la necesidad o utilidad pública a la que obedezcan, la descripción concreta del acto o evento que lo motivó, así como los destinatarios de la intervención de que se trate.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

Deberá el Pleno establecer en las Bases de Ejecución del presupuesto la definición específica de los gastos que puedan considerarse protocolarios, de representación y otros diversos que puedan imputarse a los créditos previstos en los subconceptos 226.01 y 226.99, debiendo establecer la justificación documental precisa para ordenar su pago, que refleje la necesidad o utilidad pública a la que atiende, la descripción concreta del acto o evento realizado y sus participantes o destinatarios.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López