

ASUNTO: Alegaciones formuladas contra el acuerdo de aprobación inicial del Presupuesto General para 2016.

En relación con el asunto indicado, el funcionario que suscribe emite el siguiente informe:

CUESTIONES PREVIAS

1.- El pasado día 27 de enero tuvo entrada en el Registro General de este Excmo. Ayuntamiento un escrito firmado por D. _____, en representación de la “Asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Cartagena”, alegando contra el acuerdo de aprobación inicial del presupuesto general para 2016.

2.- Dicho acuerdo fue adoptado por el Pleno de la Corporación en su sesión del día 30 de diciembre anterior y publicado el día 11 de enero en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, para general conocimiento y para que, en su caso, pudieran presentarse alegaciones en el plazo de quince días hábiles.

3.- El escrito fue presentado, por tanto, dentro de plazo. No obstante, el día 29 fue cursado requerimiento al firmante para que acredite la representación que dice ostentar, aporte el acuerdo adoptado por el órgano correspondiente de la Asociación autorizando y a quién la presentación de las alegaciones, así como para que justifique la condición de interesada.

4.- El día 12 del mes en curso, el Sr. _____ presentó en el Registro General de este Ayuntamiento un escrito contestando al requerimiento y aportando la documentación solicitada, completando así de manera satisfactoria su escrito de alegaciones. El requerimiento ha sido atendido dentro del plazo habilitado y en el escrito presentado al efecto solicita que la frase que aparece en el de alegaciones: “respecto al agua, aunque es un precio privado, debía aparecer con sus ingresos y gastos”, se sustituya por la de: “respecto al agua, que es una tasa, debía aparecer con sus ingresos y gastos”, y ello por la consideración por el Tribunal Supremo de la naturaleza de tasa del servicio de suministro y distribución de agua potable.

5.- La primera parte de las alegaciones están traídas directamente de las dos salvedades reflejadas por la Interventora municipal en su informe sobre el expediente del presupuesto, las cuales resumidas son:

a) Que no tiene sentido incluir en las previsiones de ingresos de la mercantil Casco Antiguo de Cartagena, SA, un ingreso de 891.153 euros, porque ya se produjo en 2015.

b) Que los pagos que se realizan a la UTE que gestiona el Auditorio Palacio de Congresos deben hacerse con cargo al capítulo 2 en vez de al 4.

En cuanto al **resto de las alegaciones** podemos agruparlas de la siguiente manera:

a) En el presupuesto no aparecen debidamente detalladas las partidas al máximo nivel de desagregación que permite su clasificación, a los efectos de relacionar gastos con ingresos y comparar unas partidas con otras.

b) Casos concretos de gastos e ingresos que no figuran en el presupuesto, que tienen que ver con los contratos de agua, alcantarillado, contadores y plantas depuradoras.

c) En cuanto a la basura se dice que los ingresos aparecen de forma global a pesar de que hay dos recaudadores distintos, mientras que en los gastos sólo hay dos subconceptos.

Termina el escrito solicitando *que se solventen estos defectos de modo que el Presupuesto se ajuste a lo exigido por la Ley y a la realidad, rectificándolo con las salvedades propuestas por la Interventora e incluyendo las partidas a máximo nivel.*

6.- El artículo 170 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, establece:

2. Únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto:

a) *Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta ley.*

- b) Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.*
- c) Por ser de manifiesto insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto.*

Procede entonces analizar si las alegaciones formuladas tienen cabida en alguna de las causas trascritas.

Respecto de la **primera parte**, letra a), podemos decir que, de ser cierta, puede tener su encaje en la causa c) en la parte correspondiente a la “manifiesta insuficiencia de los ingresos con relación a los gastos presupuestados”.

En cuanto a la letra b), entiendo que no puede incardinarse en ninguna de las causas de reclamación puesto que la cuestión no es que se haya omitido el crédito necesario para el cumplimiento de la obligación que se deriva del contrato de gestión del Auditorio Palacio de Congresos, ni que sea insuficiente. Lo que se dice es que en vez de atenderla desde el capítulo 4 se haga desde el 2.

Por lo que hace al **resto de las alegaciones**, letra a), hay que señalar que está enfocada desde el punto de vista del deseo de que las partidas se incluyan al máximo nivel de desagregación, facilitando así una mejor comparación entre los ingresos y gastos. Esta parte de la alegación podría tener cabida en la causa de la letra a) del artículo 170.2 si se admitiera la consideración de que, por este motivo, la elaboración del presupuesto no se ajusta a lo establecido en el RDLeg 2/2004.

Se dice también, letra b), que hay conceptos de ingresos y gastos que no aparecen en el presupuesto, cuando a juicio del alegante deberían estarlo. Esta circunstancia podría ser una vulneración del apartado b) del apartado 2 del artículo 170 antes transcrito.

Y, por último, letra c), que los dos canales de ingresos de basura se imputan al mismo concepto presupuestario, y que sólo se contemplan dos subconceptos de gastos. Para esta alegación no encontramos cabida en ninguna de las causas de reclamación trascritas, por las razones que luego se argumentarán.

ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES

PRIMERA PARTE DE LAS ALEGACIONES, LETRA a)

Con ocasión de la tramitación del expediente del presupuesto general para 2016, la Interventora municipal emitió el preceptivo informe en el que consta como salvedad la siguiente:

En el capítulo III del Presupuesto Consolidado se ha incluido una previsión de ingresos extraordinarios de 891.153 euros procedentes de la Sociedad Casco Antiguo de Cartagena que ya han sido ingresados en el Ejercicio 2015 y que, por tanto, deben deducirse de dicho capítulo.

El funcionario que suscribe no comparte dicha salvedad toda vez que:

1.- Los ingresos extraordinarios que se dicen son consecuencia de la ejecución en 2015 de un aval depositado en la sociedad para responder de la ejecución de unas obras.

2.- El Director Gerente de la mercantil “Casco Antiguo de Cartagena, SA”, informa mediante escrito fechado al día 1 de febrero de 2016 que las obras que financian los fondos resultantes de la ejecución del aval no han sido contratadas ni, por tanto, realizadas durante el ejercicio de 2015, estando prevista su ejecución en 2016.

3.- Siendo la situación la explicada en los dos apartados anteriores, hemos de acudir al Plan general de contabilidad, aprobado por Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, y seguir sus pautas a la luz de los llamados “principios de contabilidad” para analizar el caso que nos ocupa.

El punto 3º de la primera parte del Plan está dedicado a enumerar y explicar los citados “principios”. Entre ellos el de devengo:

2. Devengo. Los efectos de las transacciones o hechos económicos se registrarán cuando ocurran, imputándose al ejercicio al que las cuentas anuales se refieran, los gastos y los ingresos que afecten al mismo, con independencia de la fecha de su pago o de su cobro.

El punto 5º, dedicado a los criterios de registro o reconocimiento contable de los elementos de las cuentas anuales, dice en su último párrafo:

Se registrarán en el periodo a que se refieren las cuentas anuales, los ingresos y gastos devengados en éste, estableciéndose en los casos en que sea pertinente, una correlación entre ambos, que en ningún caso puede llevar al registro de activos o pasivos que no satisfagan la definición de éstos.

La aplicación de estos principios (devengo y correlación entre ingresos y gastos) y de todos los demás ha de ser siempre considerada para que las cuentas anuales de una empresa muestren la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados, tal y como exige el punto 1º, dedicado a la imagen fiel de las cuentas anuales, las cuales comprenden, entre otros documentos, el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias.

4.- Este caso consiste, al día de la fecha, en haber convertido a metálico un aval que garantizaba la ejecución de unas obras, las cuales aún no han sido contratadas ni, por tanto, realizadas. Garantía que nos lleva a deducir, sin ningún género de dudas, la existencia de una correlación directa e indisoluble entre las obras a realizar y los fondos que las financian.

Admitir que el importe del aval ejecutado ha de deducirse de la previsión de ingresos de la sociedad para 2016 porque ya fueron ingresados en 2015 es tanto como pasar por alto la aplicación de los principios contables de devengo y de correlación entre los gastos y los ingresos con que se financian, además de que las cuentas no reflejarían la imagen fiel de los resultados de la empresa ni, por tanto, de su patrimonio.

Si el gasto y el ingreso van indefectiblemente unidos, los efectos que con ellos se generen deben ser imputados en el mismo ejercicio en que se produzcan los unos y los otros, con independencia de cuándo haya tenido lugar la corriente monetaria. Y esto debe ser así porque de otra manera las cuentas de 2015 darían un resultado ficticio equivalente al importe del aval ejecutado porque no se ha producido el gasto que financia. Resultado que ofrecería una mayor ganancia (o una menor pérdida) de la que realmente correspondería, con el consiguiente gasto por tributación en el Impuesto sobre sociedades, mientras que, en el año en que se ejecuten las obras, ocurriría todo lo contrario: una menor ganancia (o una mayor pérdida) de la que correspondiera. En ambos casos distorsionando la imagen fiel que las cuentas deben mostrar.

5.- Para evitar esto, el propio Plan desarrolla lo necesario a través del mecanismo de los llamados “ajustes por periodificación”, que localizamos en la cuenta (485) del cuadro de cuentas incluido en la cuarta parte del Plan, así como su movimiento en la quinta, dedicada a las “definiciones y relaciones contables”.

La sucesión de asientos contables es la siguiente partiendo del realizado en el momento de la ejecución del aval:

Por la ejecución del aval en 2015:

| Cuenta | Denominación | Debe | Haber |
|--------|--|---------|---------|
| 574 | Banco e instituciones de crédito, cuentas de ahorro, euros | 891.152 | --- |
| 778 | Ingresos excepcionales | --- | 891.152 |

A 31 de diciembre de 2015, por no haberse realizado el gasto:

| Cuenta | Denominación | Debe | Haber |
|--------|------------------------|---------|---------|
| 778 | Ingresos excepcionales | 891.152 | --- |
| 485 | Ingresos anticipados | --- | 891.152 |

De esta manera ha quedado eliminada la ganancia extraordinaria que hubiera supuesto en 2015 el ingreso por ejecución del aval. En su lugar quedará en el pasivo del balance de situación a 31 de diciembre la cuenta (485), que no se integra en la de "pérdidas y ganancias".

A 1 de enero de 2016:

| Cuenta | Denominación | Debe | Haber |
|--------|------------------------|---------|---------|
| 485 | Ingresos anticipados | 891.152 | --- |
| 778 | Ingresos excepcionales | --- | 891.152 |

A la realización en 2016 del gasto que financia el ingreso:

| Cuenta | Denominación | Debe | Haber |
|--------|--|---------|---------|
| 607 | Trabajos realizados por otras empresas | 891.152 | --- |
| 574 | Banco e instituciones de crédito, cuentas de ahorro, euros | --- | 891.152 |

La cuenta de cargo de este asiento es la propuesta por la sociedad en sus previsiones de gasto para 2016. Si la finalidad de las obras fuera que se integraran en su patrimonio, entonces en lugar de ésta figuraría una del grupo 2 del plan de cuentas.

Con estos asientos contables realizados en el libro diario de 2016, y bajo el supuesto de que en este año se ejecuta el gasto por el importe del ingreso, se imputan a la vez los efectos que ambos producen sobre el patrimonio y el resultado de la empresa, cumpliendo así con los principios de devengo y de correlación de ingresos y gastos.

6.- En consecuencia, es correcta la consideración de este concepto entre las previsiones de ingresos para 2016 de la empresa municipal Casco Antiguo de Cartagena, SA, debiendo rechazarse esta alegación y dejar sin efecto la salvedad.

PRIMERA PARTE DE LAS ALEGACIONES, LETRA b)

Como se ha dicho más arriba, esta alegación no puede incardinarse en ninguna de las causas de reclamación puesto que la cuestión no es que se haya omitido el crédito necesario para el cumplimiento de la obligación que se deriva del contrato de gestión del Auditorio Palacio de Congresos, ni que sea insuficiente. Lo que se dice es que en vez de atenderla desde el capítulo 4 se haga desde el 2. Por tanto, debe también ser rechazada.

No obstante lo cual y por la trascendencia que pudiera derivarse de la salvedad formulada por la Interventora al proyecto de presupuesto general para 2016, que igualmente no comparto, creo necesario reproducir aquí, para su consideración por el Pleno en el acto de aprobación definitiva del presupuesto, el informe elaborado por la Jefe del servicio de contratación administrativa municipal y por mí mismo, el cual ha sido ratificado por el Letrado Director de la Asesoría Jurídica Municipal, en informe de 15 de este mes. Es del siguiente tenor literal y en su segundo párrafo consta trascrita dicha salvedad:

“Con fecha 29 de junio de 2015, la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia dictó la Sentencia nº 532/15, desestimando el recurso de apelación presentado por el Ayuntamiento contra el Auto de 9 de febrero de 2015, del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 1 de Cartagena, dictado en la pieza separada de medida cautelar dimanante del procedimiento abreviado nº 401/14. En definitiva, se condena al Ayuntamiento a abonar a la UTE adjudicataria de la gestión y explotación del Auditorio Palacio de Congresos de Cartagena el importe contratado según su oferta.

El día 22 de diciembre de 2015, la Interventora municipal emite, al hilo de la sentencia anterior, un informe en el que manifiesta que *a pesar de que en los Pliegos se hace referencia al pago de una subvención, ésta no puede considerarse como tal ya que se exige al beneficiario una contraprestación a cambio de la misma, lo que resultaría contrario a lo establecido en el artículo 2 de la Ley General de Subvenciones de 2003. Se trata por tanto del pago de un precio que deriva de una cláusula contractual reguladora del “Presupuesto de Licitación del contrato” y en este mismo sentido se ha pronunciado la sentencia nº 85/15 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia que establece como medida cautelar el pago de todas las cantidades adeudadas con fundamento jurídico en su condición de precio. Por todo lo anterior esta Intervención entiende que el gasto debe acometerse con cargo al Capítulo II del Presupuesto de Gastos de “Bienes y Servicios Corrientes”. Así mismo se requiere la presentación de la correspondiente factura debidamente desglosada para poder llevar a cabo el reconocimiento y pago de la obligación.*

En relación con lo que antecede, los funcionarios que suscriben creen necesario informar lo siguiente:

1.- Por acuerdo de Pleno de 15 de marzo de 2011 fue aprobado el “proyecto para el ejercicio de actividades económicas, en régimen de libre concurrencia, a realizar en el Auditorio Palacio de Congresos de Cartagena”, con base en la Memoria redactada al efecto, que fue expuesta al público mediante la inserción del correspondiente edicto en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial de la Región del día 21 de dicho mes.

Ya en el apartado de la Memoria que se refiere al aspecto social del proyecto se dice que debe ser *seleccionada aquella forma de gestión que responda de forma más adecuada a los requerimientos e intereses, tanto de los potenciales usuarios como del propio Ayuntamiento*. Es decir, los redactores tienen claro, ya desde el primer momento, que en el desarrollo del proyecto se identifican, de un lado los usuarios de los eventos, que son aquellos que acuden a presenciar el espectáculo o a participar en congresos, y pagan por ello como consumidores de esos servicios, y de otro el Ayuntamiento como entidad pública que promueve el fomento de la cultura y el acceso a ella de los ciudadanos, del turismo y de la actividad económica y empresarial, para coadyuvar a la creación de empleo y de riqueza en el municipio, al tiempo que proyectarlo a escala nacional e internacional con la celebración de eventos de tipo congresual.

En la parte jurídica de la Memoria, los redactores, después de estudiar la aplicación al caso concreto de las distintas formas de gestión directa e indirecta, plantean una modalidad alternativa y adicional a estas últimas, a través de un contrato administrativo especial en la medida en que las actividades a desarrollar no se configuran como servicio público, ya que ni se encuentran entre las reservadas a las entidades locales (artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) ni entre los servicios mínimos que éstas deben prestar (artículo 26.1).

La fórmula que propusieron (selección de una empresa experta en materia de gestión de auditorios y palacios de congresos a través de la licitación de un contrato administrativo especial) fue considerada:

- a) Apta y adecuada para desarrollar las actividades descritas en la Memoria relativa a los aspectos técnicos, para lo que la empresa debía aportar su experiencia y su *know how*, asumiendo la gestión efectiva del Auditorio.
- b) Aconsejable porque el desarrollo de la actividad a través de una empresa sujeta al Derecho privado conlleva diferentes ventajas como mayor agilidad en la gestión del Auditorio, financiación privada, orientación a beneficios, etc.

También se considera válido en la Memoria, parte jurídica, que el déficit de gestión que se prevé en la Memoria económica *se atenúe a través de subvenciones o a través de la cofinanciación de la empresa que gestione la actividad*.

También se dice en la Memoria económico financiera que *la naturaleza cultural de las actividades escénicas previstas debería ir aparejada de la concesión de algún tipo de subvención o ayuda pública con el fin de fomentar la difusión de la cultura en el municipio, y de este modo compensar la naturaleza comúnmente deficitaria de este tipo de actividades.*

2.- Además de la propuesta de modalidad de gestión que los redactores de la Memoria consideraron más adecuada a las necesidades municipales, también analizaron, en la parte jurídica, la forma en que debería ser puesto a disposición de la empresa adjudicataria el edificio construido por el Ayuntamiento para albergar las actividades del proyecto, proponiendo la cesión directa, en concepto de arrendamiento, que viene justificada *no sólo como la más adecuada para conseguir el fin perseguido sino como el único posible para propiciar tal fin, al no tener ningún sentido que concurriera a la operación de cesión nadie que no fuera el ente encargado de gestionar la actividad sociocultural, siendo el fin perseguido de la operación no tanto el obtener un rendimiento lucrativo de los bienes sino proporcionar un destino adecuado a los mismos.*

3.- Siguiendo las propuestas anteriores, que, como se ha dicho, fueron aprobadas por el Pleno de la Corporación, en su sesión del día 15 de marzo de 2011, se redactaron los pliegos de prescripciones técnicas (PPT) y de cláusulas administrativas particulares (PCAP), configurándose en este último como presupuesto de licitación del contrato:

Por una parte, la subvención que el Ayuntamiento aportará a la empresa adjudicataria para la gestión de la actividad.

Por otra, el importe del alquiler anual que el Ayuntamiento percibirá de la adjudicataria por el uso del inmueble, desglosado en valor de renta y en el impuesto sobre el valor añadido.

4.- El día 9 de febrero de 2015, el Juzgado de la contencioso administrativo nº 1, de Cartagena, dictó un Auto estimando la medida cautelar solicitada por la representación de la UTE, acordando el inmediato pago de la deuda reclamada ascendente a 562.373,87 euros en concepto de importe correspondiente al semestre nº 5 del contrato.

Se dice en el cuerpo del Auto que el Ayuntamiento se opuso al pago de la deuda reclamada por la UTE por la existencia de conceptos no debidamente calculados y muy discutibles, argumentos que no fueron acogidos *en cuanto que la reclamación económica deriva directamente de la cláusula contractual reguladora del precio en el período de los cinco primeros años, al tiempo que se afirma que se trata por ello de un precio fijo, previsto en el contrato, y que no requiere cálculo alguno más allá de la compensación de la denominada "subvención" con el importe relativo al arrendamiento del inmueble.*

Se recoge también la no aplicación al supuesto de autos de la Ley general de subvenciones de 17 de noviembre de 2003, así como que *la reclamación de autos se enmarca en el ámbito de una relación contractual con obligaciones de una y otra parte, configurándose las unas como contraprestación de las otras, es decir, tienen la condición*

de sinalagmáticas. Por ello, aunque se haya empleado el término de subvención en el contrato, ello no implica la aplicación al presente supuesto de la Ley citada, al no poderse integrar en el concepto de subvención tal y como está regulado en su artículo 2, que exige la no concurrencia de contraprestación directa al beneficiario.

5.- La Sentencia nº 532/15 ratifica las consideraciones del Auto, confirmando sus fundamentos.

6.- Con fecha 23 de octubre de 2015 tuvo entrada en la oficina de contratación administrativa municipal al Acta de liquidación provisional derivada de las actuaciones previas nº 178/14, llevadas a cabo por la Unidad de actuaciones previas a la exigencia jurisdiccional de responsabilidades contables, de la Sección de enjuiciamiento del Tribunal de cuentas.

En el documento citado se transcriben algunos párrafos del informe de fiscalización del propio Tribunal. Entre otros el siguiente:

El PCAP regulaba el régimen económico del contrato disponiendo, por una parte, que “el adjudicatario...asumirá el coste de la ejecución de esta programación y su contraprestación será el importe de la taquilla” –lo que resultaba coherente con que se atribuyera a la empresa adjudicataria el diseño de las temporadas de representaciones escénicas- y, por otra, que “una vez realizado el evento, el adjudicatario presentará la cuenta justificativa de gastos e ingresos, procediéndose, una vez aceptada por la Administración, a restablecer el equilibrio económico del evento, de forma tal que el Ayuntamiento abone o reciba la diferencia entre los ingresos y los gastos que consiga dicho equilibrio”, lo que hacía recaer en la Administración el resultado económico de la gestión y suponía una quiebra del principio de ejecución del contrato a riesgo y ventura del contratista recogido en el artículo 199 de la LCSP.

Los abajo firmantes no compartimos la interpretación que hace el fiscalizador de este contrato en el Tribunal de cuentas, plasmada en el párrafo que acabamos de transcribir, en el cual, lo que aparece entrecomillado, es copia literal de lo que consta en el apartado 5, último párrafo, del PCAP.

Dicho apartado 5 está dedicado a regular la “organización de la actividad municipal”, y no hace otra cosa que diseñar el desarrollo en el edificio Auditorio Palacio de Congresos de las actividades programadas de carácter municipal, con un número máximo de 50 actuaciones al cabo del año, como se dice en los párrafos segundo y primero, respectivamente; actividades, respecto de las cuales, el Ayuntamiento no es sino un cliente más del gestor del edificio. Lo que regula este apartado 5 son las obligaciones que ha de asumir el adjudicatario y también sus derechos en el desarrollo de la programación municipal de actividades escénicas.

En cuanto a las obligaciones: diseñar dos temporadas cada año de representaciones escénicas correspondientes a la actividad municipal, atender los gastos

necesarios para su celebración y, si la recaudación de taquilla fuera mayor, ingresar la diferencia en el Ayuntamiento.

En cuanto a sus derechos: la propiedad de la recaudación obtenida en taquilla y, si ésta no fuera suficiente para cubrir el coste de realización del evento, obtener del Ayuntamiento el importe de la diferencia.

Siendo el Ayuntamiento cliente del gestor por las actividades que aquél programa, ha de hacer frente al coste que suponen, pagando contra factura, aquí sí, por la prestación del servicio que un tercero, la UTE, le presta. Es impensable que el gestor asuma los costes, ni una parte de ellos, que generen los encargos que le hagan sus clientes. Por eso, en este apartado no entra en juego el principio de riesgo y ventura en la ejecución del contrato y, por tanto, no puede quebrarse.

Consta también en el Acta de la Sección de enjuiciamiento un párrafo del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas relativo a que *el contrato de gestión del Auditorio-Palacio de Congresos de Cartagena (...) se calificó y tramitó, indebidamente, como un contrato administrativo especial, cuando, por su objeto y características, se trataba de un contrato de servicios comprendido en la categoría 26 del Anexo II de la LCSP, regulador de las categorías de contratos de servicios*. Dicha categoría recoge textualmente los contratos de servicios de “esparcimiento, culturales y deportivos”.

De igual forma, podía haber sido calificado como contrato privado a tenor de lo dispuesto en el artículo 20.1, párrafo segundo, de la citada Ley, que, textualmente, dice:

Tendrán la consideración de contratos privados los celebrados por los entes, organismos y entidades del sector público que no reúnan la condición de Administraciones Públicas.

Igualmente, son contratos privados los celebrados por una Administración Pública que tengan por objeto servicios comprendidos en la categoría 6 del Anexo II, la creación e interpretación artística y literaria o espectáculos comprendidos en la categoría 26 del mismo Anexo, y la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, así como cualesquiera otros contratos distintos de los contemplados en el apartado 1 del artículo anterior.

Pues bien, nosotros entendemos que este contrato, precisamente en atención a su objeto, no puede ser calificado ni como de servicios ni como privado. El apartado B del PPT dice:

El objeto del contrato al que se refiere el presente pliego consiste en la GESTIÓN Y EXPLOTACIÓN INTEGRAL DEL AUDITORIO Y PALACIO DE CONGRESOS DE CARTAGENA, relacionando a continuación cuatro aspectos diferenciados de esa gestión:

B.1.- GESTIÓN DEL EDIFICIO.

B.2.- PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN DE CONGRESOS.

B.3.- PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN DE ACTIVIDADES ESCÉNICAS.
B.4.- RESTAURACIÓN/CAFETERÍA

En los apartados siguientes de este pliego queda claro que será la adjudicataria, en uso de su autonomía empresarial, quien programe y gestione a su riesgo y ventura, tanto el edificio y el restaurante/cafetería como las actividades congresuales y sus actividades escénicas.

El apartado 2 del PCAP, consecuente con el PT, define el objeto del contrato de la siguiente manera:

Es objeto de la presente contratación la gestión del Auditorio-Palacio de Congresos de Cartagena, (...).

Es decir, este contrato no tiene por objeto la contratación por el Ayuntamiento de los “servicios de esparcimiento y culturales”, sino la contratación de una empresa que lleve a cabo la gestión del edificio mediante la contratación por ella de lo necesario para realizar actuaciones teatrales, musicales, etc. (servicios de esparcimiento y culturales), y para la celebración de congresos.

Por esta razón entendemos que el objeto del contrato no puede encuadrarse en la categoría 26 del Anexo II de la LCSP. No estamos ante un contrato de servicios ni privado, teniendo perfecto encaje en los que se dicen en el artículo 19.1.b) de dicha Ley:

Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados (de obra, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministro y servicios), pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley.

7.- Una vez expuestos nuestros argumentos, por los que concluimos que el contrato no puede ser calificado como de servicios y, por tanto, entendemos, con los redactores de la Memoria aprobada por el Pleno, ajustada a Derecho su consideración como administrativo especial, debemos pasar a estudiar si el concepto por el que el Ayuntamiento abona a la adjudicataria la cantidad que figura en el contrato ha perdido su condición original de ayuda municipal por razones de interés público.

Como hemos dejado dicho en el último párrafo del apartado 1 de este informe, el fundamento o razón de ser de esta ayuda o aportación económica obedece a la naturaleza comúnmente deficitaria del tipo de actividades a desarrollar por el adjudicatario, plasmadas en las Memorias aprobadas por el Pleno bajo la consideración de que habrían de ser beneficiosas para el municipio: por el fomento de la cultura entre sus ciudadanos; por la atracción de turismo a la Ciudad; por la proyección y promoción de la Ciudad en los ámbitos nacional e internacional; por la contribución a la creación y/o mantenimiento de

empleo y a la generación de riqueza en el municipio. Esto es, se trata de razones y de actividades que el Ayuntamiento consideró de suficiente calado como para colaborar desde el presupuesto municipal para posibilitar el acceso a ellas de los ciudadanos a precios más reducidos de los que serían necesarios para que la iniciativa privada las llevara a cabo con un mínimo de atractivo empresarial sin ayudas públicas.

La entrega de estos fondos municipales a la empresa gestora del edificio no supone una ayuda pública que el Ayuntamiento realiza en su favor, sino que, a su través, se consigue el fin último que con ella se pretende, que no es otro que el de “subvencionar” el precio que los consumidores de las actividades tendrían que pagar, favoreciendo de esta manera el acceso de los ciudadanos a los eventos que la gestora contrate.

Lo que se ha discutido con el gestor del edificio es si el Ayuntamiento ha de pagarle el importe anual de su oferta o si éste debe ser proporcional al volumen de gastos que acredite. No se ha litigado otra cosa. La Sentencia nº 532/15 lo resuelve de manera clara al desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento contra el Auto del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 1, de 9 de febrero de 2015, que admitió la medida cautelar solicitada por la representación de la UTE, consistente en el pago inmediato de la deuda reclamada en concepto de importe correspondiente al semestre nº 5 del contrato de gestión, una vez descontado el importe del arrendamiento.

Ya no hay lugar a dudas: el importe que figura en el contrato es un importe fijo a pagar por el Ayuntamiento sin posibilidad de que se determine otro en función de variable alguna. Pero consideramos que esto es una cosa y otra distinta es que haya que modificar el concepto por el que se hacen las entregas. Ni el Auto ni la Sentencia entran a considerar si la calificación hecha de este contrato como administrativo especial es adecuada o no. El hecho de que estas resoluciones afirmen que a este contrato no le es de aplicación la Ley general de subvenciones debe ser interpretado, como lo ha hecho el Delegado Instructor de la sección de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, en el sentido de que *la UTE no debe rendir una cuenta justificativa del cumplimiento del objeto de la subvención, cuenta que deba ser comprobada por la administración concedente.*

Es decir, al tratarse de un importe fijo de contrato, no procede aplicar la Ley general de subvenciones porque ninguna justificación de gastos es exigible ni ninguna comprobación municipal procede más allá de la gestión que del edificio se haga, pero el concepto de las entregas no puede ser otro que el que es: subvencionar el precio que pagan los consumidores de las actividades. Además de que, a nuestro entender, no estamos ante un contrato de prestación de servicios en virtud del cual el adjudicatario haga algo que sí sea contraprestación para el Ayuntamiento: mantenimiento de colegios públicos, limpieza de la vía pública, de edificios públicos, etc. Aquí sí es el Ayuntamiento el destinatario o consumidor final de esos servicios puesto que ni hay unos sujetos a los que cobrar de manera concreta e individualizada por el uso del colegio, de las calles o de los edificios ni se trata del uso de bienes afectos a actividades económicas por el cual se pueda cobrar.

Las resoluciones judiciales emplean el término “precio previsto en el contrato”, pero siempre con la consideración de cantidad fija que no requiere cálculo alguno más allá de la compensación con el importe del arrendamiento. El vocablo “precio” es el que emplea la normativa de contratos del sector público en referencia al importe contratado, pero no solamente ha de entenderse como contraprestación dineraria (acepción 4ª de la voz “precio” en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua); también es válido su significado como el esfuerzo que sirve de medio para conseguir algo (acepción 2ª).

El Ayuntamiento adjudicó la gestión del edificio y, en la medida que ésta ha quedado acreditada con las certificaciones e informes del Director municipal responsable del contrato, con la realización de las actividades escénicas y congresuales, ha de cubrir el déficit aceptado en el proceso de licitación. Pero estas actividades no son la contraprestación que el Ayuntamiento recibe a cambio de su ayuda o esfuerzo. Dicho gráficamente: “el Ayuntamiento ni saca la entrada ni se sienta en la butaca”. Los destinatarios de la realización de las actividades son las personas que presencian o asisten al evento y son ellos quienes reciben esa contraprestación a cambio de un precio subvencionado. Por esto son ellos los destinatarios finales de la ayuda municipal. Con este argumento, aunque referido al transporte público urbano (“el Ayuntamiento no se sube al autobús”), instamos del Ministerio de Hacienda (a sus servicios centrales en Madrid) la devolución del impuesto sobre el valor añadido que nos había repercutido la empresa que gestiona dicho servicio con motivo de nuestra aportación, con el resultado favorable a las pretensiones municipales, ingresando 1,8 millones de euros en la tesorería municipal en 2014. Igual tratamiento se aplica a la aportación municipal a la gestión indirecta de las instalaciones deportivas municipales.

Ninguna duda debe caber para aceptar, en el caso que nos ocupa, que la aportación municipal está directamente vinculada al precio que satisfacen los destinatarios de las actividades, porque aquélla cumple los requisitos que para tal vínculo exige el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) en su Sentencia de 22 de noviembre de 2001. A saber: **1)** Que su abono tenga por finalidad el realizar específicamente una entrega de bienes o una prestación de servicios; **2)** que los elementos constitutivos del bien o servicios estén determinados a más tardar en el momento de su realización; y **3)** que exista una relación directa entre la subvención y el bien o servicio de que se trate, relación que debe ser constatada mediante prueba (no presunciones) de que los adquirentes de los bienes o servicios obtienen una ventaja de la aportación pública.

La aportación municipal viene determinada por la diferencia entre las previsiones de gastos y las de ingresos que para la gestión del edificio presentó el entonces licitador en su memoria económico financiera, que la empezaba diciendo que *el objetivo de esta memoria económico financiera es presentar la cuenta de resultados proyectada por nuestra propuesta y de esta forma determinar su viabilidad y así establecer el importe de la subvención municipal al adjudicatario*, la cual resultó para los cinco primeros años de 10.924.996 euros o, lo que es lo mismo, del 43,98 % de los gastos previsibles, que es la ayuda que el Ayuntamiento pone a disposición de los consumidores o destinatarios de los servicios que en el edificio se prestan a través de la reducción del precio de la entrada, precisamente en ese porcentaje.

El contrato fija esa aportación municipal porque la cuantificación de los ingresos de taquilla, propuestos por la UTE en su Memoria económica presentada en la licitación y aceptada por el Ayuntamiento, está basada en unos precios de las entradas tales que aplicados a la demanda estimada no alcanzan la cuantía de los gastos previstos. Si en lugar de esos precios, precios reducidos con los que no se consigue el equilibrio económico de la actividad, se hubieran propuesto en dicha Memoria otros con los que sí se alcanzara dicho equilibrio, y con la misma programación de actividades, entonces no habría existido aportación municipal. Sin embargo, el contrato existiría y con el mismo objeto (la gestión del edificio, no de las actividades). En definitiva, el importe a aportar por el Ayuntamiento podía haber sido cualquiera dependiendo del esfuerzo económico que estuviera dispuesto a realizar, y no por ello con merma o aumento de las actividades programadas por la gestora del edificio. Si se ha aceptado el déficit por él propuesto es para favorecer el acceso de los ciudadanos a las actividades, con lo que la aportación municipal deviene en ayuda al consumo que de ellas realizan los ciudadanos y es ahí donde se localiza la relación directa entre la ayuda y el servicio exigida por el TJCE.

8.- Por todo lo expuesto consideramos que el contrato de gestión del edificio fue calificado correctamente como administrativo especial; que la naturaleza de la aportación municipal explicada no se desvirtúa por el hecho de la no aplicación de la Ley general de subvenciones; y que, en consecuencia, dichas ayudas han de seguir efectuándose con cargo al capítulo 4 del presupuesto de gastos de la Corporación, sin que se precise la presentación de facturas para el pago. Es cuanto consideramos nuestro deber informar. Cartagena, a 1 de febrero de 2016. LA JEFE DE CONTRATACIÓN María Jesús Guerrero Madrid. EL DIRECTOR ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO Manuel Guirado Párraga. SRA. CONCEJAL DELEGADA DE HACIENDA, CONTRATACIÓN Y PATRIMONIO.”

RESTO DE ALEGACIONES, LETRA a)

Un primer bloque de estas alegaciones se refiere a la conveniencia, según el presentador, de que las partidas se incluyan en el presupuesto al máximo nivel de desagregación, facilitando así una mejor comparación entre los ingresos y los gastos. Debemos estudiar si el no hacerlo así supone que la elaboración del presupuesto no se ha ajustado a lo establecido en la Ley de las haciendas locales, en cuyo caso la alegación sería admisible por tener su encaje en la letra a) del artículo 170.2 del RDLeg 2/2004.

1.- El artículo 165 de dicho texto legal establece que cada uno de los presupuestos integrantes del general contendrá:

- a) *Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.*

b) Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

2.- El artículo 167, dedicado a regular la “estructura de los estados de ingresos y gastos”, establece:

3.- Los estados de gastos de los presupuestos generales de las entidades locales aplicarán las clasificaciones por programas y económica de acuerdo con los siguientes criterios:

(...)

c) La clasificación económica constará de tres niveles, el primero relativo al capítulo, el segundo al artículo y el tercero al concepto. Esta clasificación podrá ampliarse en uno o dos niveles, relativos al subconcepto y la partida respectivamente.

El apartado 1 de este mismo artículo encarga al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que establezca con carácter general la estructura de los presupuestos de las entidades locales, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos.

Dicha encomienda fue atendida mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado número 297, de 10 de diciembre de 2008, de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Respecto de la clasificación económica del gasto indica el artículo 5 de la Orden:

(...)

2.- Atendiendo a su naturaleza económica, los capítulos se desglosarán en artículos, y éstos, a su vez, en conceptos, que se podrán subdividir en subconceptos.

3.- Los créditos se clasificarán de acuerdo con la estructura que, por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, se detalla en el anexo III de la presente Orden.

4.- La estructura por conceptos y subconceptos es abierta, por lo que podrán crearse los que se consideren necesarios cuando no figuren en la estructura que esta Orden establece.

5.- Los subconceptos podrán desarrollarse en partidas, cuya estructura es igualmente abierta.

Y en cuanto a la clasificación económica del ingreso establece el artículo 9.1 que éstos se clasificarán de acuerdo con la estructura que por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos se detalla en el anexo IV de la presente Orden. Y en el 2 que *la estructura por conceptos y subconceptos es abierta, por lo que podrán crearse los que se consideren necesarios cuando no figuren en la estructura que esta Orden establece.*

3.- El presupuesto para 2016 se ajusta escrupulosamente a los requisitos exigidos por la normativa presupuestaria transcritos, toda vez que los créditos y las previsiones de ingresos se presentan en su clasificación económica, como mínimo, al nivel de concepto, cumpliendo así con el mandato contenido en el artículo 6 de la Orden, que, referido al estado de gastos, dice:

La aplicación presupuestaria cuya expresión cifrada constituye el crédito presupuestario vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica, en nivel de grupo de programa o programa y concepto o subconcepto respectivamente.

4.- En consecuencia, la elaboración del presupuesto se ha realizado ajustada a lo que la normativa presupuestaria de las haciendas locales establece, debiendo rechazarse esta alegación.

RESTO DE ALEGACIONES, LETRA b)

Un segundo bloque de estas alegaciones se refiere a que hay conceptos de ingresos y gastos que no aparecen en el presupuesto, cuando a juicio del alegante deberían estarlo. Esta circunstancia podría ser una vulneración del apartado b) del apartado 2 del artículo 170 antes transcrito.

Los conceptos que cita son los de alcantarillado, contadores, agua, cobro y devolución de fianzas por nuevos contratos de alta en agua y mantenimiento de las plantas depuradoras de aguas residuales.

1.- Los cuatro primeros tienen que ver con la gestión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, los contadores que registran sus consumos y el saneamiento y depuración de aguas residuales. Todos ellos forman parte del contrato de concesión que este Ayuntamiento tiene con la mercantil Hidrogea para dicha gestión, de acuerdo con el cual y con los pliegos elaborados al efecto al amparo de la normativa de contratación y de servicios de las corporaciones locales (*artículos 114 y siguientes del Reglamento de servicios de las corporaciones locales*), el concesionario soporta el coste de la prestación y percibe directamente de los usuarios del servicio *como retribución las tasas a cargo*

*de los usuarios, con arreglo a tarifa aprobada (artículo 129.1.b) del Reglamento) en cada momento por la Administración, asumiendo las obligaciones y derechos que de ello se puedan derivar. Igual línea mantiene la normativa actual de contratación del sector público cuando establece en el artículo 281.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que *el contratista tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración.**

Aun resultando ya indiscutible la naturaleza de tasa, queda por decidir, y esto no es una cuestión menor, si ha de ser trasladado al presupuesto municipal por las repercusiones jurídicas que pudieran de ello derivarse. Habilitar en el estado de gastos del presupuesto municipal todos los costes de prestación del servicio objeto de la concesión, ¿supondría, por ejemplo, que el Ayuntamiento tendría que reconocer la obligación y pago de las nóminas del personal de la contrata? ¿Por qué habría de hacerlo si no es personal municipal: ni funcionario ni laboral? Y como éstas, todas las que se nos ocurran. Y por la parte de los ingresos, el gestionar desde el Ayuntamiento la exacción de la tasa supone que, previamente a la decisión, hay que contestar a la siguiente cuestión: ¿Qué pasa si a final de año no se alcanza la recaudación prevista? ¿Paga el Ayuntamiento la diferencia? ¿Y si es al contrario, la recibe el Ayuntamiento? ¿Y entonces, dónde queda el principio de riesgo y ventura propio de las concesiones?

El artículo 162 del RDLeg 2/2004 define los presupuestos de las entidades locales diciendo que *constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.*

Siendo la concesión uno de los modos de gestión indirecta de los servicios públicos, en la cual el concesionario ostenta las facultades de organización del servicio, sin perjuicio de las competencias de policía que corresponden a la Administración concedente, desarrolla a su riego y ventura la gestión y hace frente a los costes de la prestación y se retribuye, en nuestro caso, directamente de los usuarios, está claro que el Ayuntamiento no puede contemplar en sus presupuestos ni créditos ni previsiones de ingresos que no van a reconocerse ni a liquidarse como obligaciones y derechos. No puede acogerse, por tanto, esta alegación.

2.- Otro de los conceptos que dice que no aparece ni en ingresos ni en gastos es el que tiene que ver con el mantenimiento de las plantas depuradoras de aguas residuales. Esta es una competencia propia de la Comunidad Autónoma, que construyó las plantas depuradoras y para cuyo mantenimiento y amortización pagan un canon los usuarios del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable. Esto es así en virtud de la Ley 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Región de Murcia e implantación del canon de saneamiento, el cual fue creado con *la naturaleza de ingreso de derecho público de la Hacienda Pública regional, como impuesto propio de la Comunidad Autónoma* (artículo 22).

El artículo 23 establece que *quedan obligados al ingreso del canon de saneamiento, en concepto de sustitutos del contribuyente, las personas o entidades que suministren agua, quedando obligadas a cobrar a los sujetos pasivos (los contribuyentes) el canon de saneamiento mediante su repercusión, en concepto separado de cualquier otro, en la facturación.*

Y así, en cumplimiento de esta normativa, es como se está procediendo y ninguna repercusión ha de tener en los presupuestos de nuestra entidad local puesto que ni es titular de los fondos ni construyó las depuradoras. Por eso y aplicando también aquí el contenido del artículo 162 del RDLeg 2/2004, debe rechazarse esta alegación.

RESTO DE ALEGACIONES, LETRA c)

Se argumenta que los dos canales de ingresos de basura se imputan al mismo concepto presupuestario, y que sólo se contemplan dos subconceptos de gastos. Pues bien: en el caso de los ingresos, ningún impedimento legal hay para poder imputar en un solo concepto del presupuesto todos los que se produzcan y que lógicamente se refieran a él. Valga, a título de ejemplo, que sólo hay un concepto presupuestario para los ingresos del impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana, cuando es probable que en el padrón estén registrados más de 100 mil contribuyentes y los canales de cobro son tantos como entidades colaboradoras haya autorizadas para la recaudación de tributos. Y en cuanto a los gastos, dice que “sólo se contemplan dos subconceptos”, lo cual da a entender que falta alguno, o varios, pero no dice cuál o cuáles. Por tanto, no puede ser admitida tampoco esta alegación.

CONCLUSIONES

El funcionario que suscribe, en mérito de lo expuesto, entiende que:

PRIMERO: Deben desestimarse todas las alegaciones formuladas por D. , en representación de la Asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Cartagena, contra la aprobación inicial del presupuesto general para 2016.

SEGUNDO: Puede aprobarse definitivamente el presupuesto general para 2016 con las solas modificaciones que se derivaron de las enmiendas parciales que presentaron para la aprobación inicial los grupos municipales Cartagena Sí Se Puede, Socialista y Movimiento Ciudadano, dejando sin efecto las salvedades de la Intervención municipal, y publicarse en el Boletín Oficial de la Región de Murcia el resumen por capítulos de todos los que lo integran, así como la plantilla del personal.

TERCERO: Notificar al recurrente el acuerdo que finalmente se adopte y dar traslado a la Intervención y Tesorería municipales.

Es cuanto considero mi deber informar.

Cartagena, a 3 de febrero de 2016
EL DIRECTOR DEL ÓRGANO DE GESTIÓN
ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA

Manuel Guirado Párraga

SRA. CONCEJAL DELEGADA DE HACIENDA, CONTRATACIÓN Y PATRIMONIO.