

DICTAMEN 2/2003, SOBRE EL "PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA PARA EL EJERCICIO 2004"

Conforme a las funciones atribuidas al Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Ceuta en su Reglamento, aprobado por el Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta el 17 de abril de 1996 (B.O.C.CE. núm. 6, de 23 de abril) y según el procedimiento en el mismo establecido, previo debate en la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, el Pleno del C.E.S., en la sesión celebrada en el día de hoy, 21 de octubre de 2003, ha aprobado por unanimidad el siguiente

D I C T A M E N

I.- ANTECEDENTES

El día 16 de septiembre de 2003 tiene entrada en el Registro de este Consejo un escrito del Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda de la Ciudad Autónoma de Ceuta por el que se solicita, al amparo de las competencias atribuidas en el artículo 5.1.a) del Reglamento del Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Ceuta, un pronunciamiento respecto del "Anteproyecto de los Presupuestos Generales de la Ciudad Autónoma de Ceuta para el ejercicio 2004". A dicho escrito se acompañaba la documentación correspondiente.

Se consolida la tendencia por parte de la Consejería de Economía y Hacienda de remitir el Presupuesto General de la Ciudad Autónoma, para que sea objeto de dictamen por parte de este Órgano consultivo. Por ello el CES reitera su satisfacción por la creciente confianza de las Instituciones de la Ciudad en éste Consejo.

La solicitud de dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad por acuerdo de la Comisión Permanente, tomado en su reunión del día 19 de septiembre de 2003. En la citada Comisión de Trabajo se acordó solicitar una entrevista con el Presidente de la Ciudad.

El día 27 de septiembre de 2003, se reúnen los miembros de la Comisión de Trabajo con el Presidente de la Ciudad y el Consejero de Economía y Hacienda, a los que trasladan sus primeras impresiones respecto del documento que se ha sometido a estudio por parte de este Consejo.

En dicha reunión se expuso a los representantes del Ejecutivo Autonómico la preocupación por el impacto que el incremento de la presión fiscal - en especial la que podría derivarse del incremento del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de la Tasa de alcantarillado, del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, como consecuencia de la actualización del catastro y de la Tasa por prestación de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos- podría tener sobre el conjunto de la actividad económica en un contexto de crisis como el que en la actualidad se encuentra sumida nuestra Ciudad.

El 10 de octubre tiene entrada en el Consejo Económico y Social el "Proyecto de Presupuesto de la Ciudad Autónoma de Ceuta para el 2004". A dicho escrito se acompaña la siguiente documentación:

- Modificaciones efectuadas al Anteproyecto del Presupuesto 2004.
- Memoria de la Presidencia.
- Informes del Interventor.

- Presupuesto de ingresos 2004.
- Resumen general de ingresos por capítulos con ponderación.
- Informes sobre las bases de estimación de los ingresos.
- Evolución del ahorro neto.
- Evolución del presupuesto de ingresos 2003-2004 por capítulos.
- Evolución del presupuesto de ingresos corrientes 2003-2004.
- Evolución del presupuesto de ingresos de capital 2003-2004.
- Presupuesto de gastos. Clasificación económica
- Presupuesto de ingresos. Clasificación orgánica.
- Resumen general de gastos por capítulos con ponderación.
- Evolución del presupuesto de gastos por capítulo 2003-2004.
- Evolución del presupuesto gastos clasificación orgánica 2003-2004.
- Evolución de gastos corrientes por áreas 2003-2004.
- Distribución del gasto corriente 2004 por áreas con personal distribuido.
- Evolución del coste de los órganos de gobierno 2003-2004.
- Plan de inversiones del periodo 2004-2007.
- Comparativa planes de inversión 2001-2003 / 2004-2007.
- Presupuesto de Organismos Autónomos 2004.
- Estado de ingresos y gastos Sociedades Municipales 2004.
- Presupuesto General Consolidado.

La Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, reunida los días 15 y 17 de octubre elaboró la propuesta de dictamen.

II.- CONSIDERACIONES

1.- En relación al Proyecto definitivo remitido por la Ciudad Autónoma de Ceuta, el CES tiene que expresar necesariamente su satisfacción al comprobar que el Ejecutivo Autonómico, mostrando la sensibilidad social que se le demandaba, ha atendido las recomendaciones preliminares del Consejo, tendentes a suavizar el impacto del incremento de la presión fiscal derivada de la nueva revisión catastral (que afectaban al IBI, tasa de alcantarillado y al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana), puesta en marcha por el Ministerio de Hacienda, y de la subida de las Tasas de basura.

2.- En relación al presupuesto de ingresos se constata que con carácter global se produce un crecimiento del 4,46%, frente al 11,10% que se produjo el año anterior. El 58,96% de la previsión de ingresos de la Ciudad Autónoma de Ceuta tienen un origen local y el 41,04% restante un origen Estatal o Comunitario. En este sentido es necesario poner de manifiesto que estos porcentajes podrán

variar en función de la asignación de recursos definitiva a la Ciudad Autónoma de Ceuta por parte del Estado como consecuencia de la compensación prevista por la caída de ingresos por la recaudación del Impuesto sobre la Producción, Servicios e Importación.

El capítulo de ingresos crece con respecto al ejercicio anterior un 4,46%. Es necesario reseñar en este sentido, que mientras los ingresos corrientes crecen un 13,02%, los de capital se minoran en un 18,64%, fundamentalmente como consecuencia de la reducción del capítulo de enajenación de inversiones reales y el descenso de las transferencias de capital. Esto último como consecuencia de la minoración de la cuota anual de la aportación al plan de viviendas, en función de las previsiones de carácter plurianual, y a la finalización del anticipo financiero de Emvicesa destinado al plan de dotaciones de barriadas 2001-2003.

Cabe destacar que se produce un incremento en la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes, los que supone un 22,36% más que el ejercicio precedente. En el 2004 esta cifra alcanzará los 11.349.388,66 € frente a los 9.275.543,76 € del ejercicio anterior, sirviendo dicho valor positivo para financiar inversiones.

3.- Según la documentación aportada, para la estimación de los ingresos de los capítulos I al III, se ha partido de los derechos liquidados del ejercicio anterior incrementados en un 5,9%, de los cuales un 3% corresponde a la estimación del crecimiento económico previsto para el 2004, actualizado con el IPC armonizado que está estimado en un 2,9%. Aunque el criterio es valorado positivamente por este órgano consultivo por tener una base objetiva, no obstante, hay que puntualizar que dada la actual situación económica de la ciudad, tal previsión parece difícilmente alcanzable, si bien los posibles desfases se prevé que queden compensados en virtud de los mecanismos previstos en la Ley 53/2002, del 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social para 2003.

Del análisis del capítulo de ingresos se desprende que se mantiene la estructura de porcentajes y pesos respecto al ejercicio anterior. En primer lugar se encuentran los impuestos indirectos (45,94% del total) y transferencias corrientes (26,06%), seguidos de las transferencias de capital (14,98%), que disminuyen 5 puntos con respecto al 2003. Finalmente cabe citar a los pasivos financieros (5,19%), las tasas (3,45 %) y los impuestos directos (3,26%).

La recaudación de los impuestos directos aumenta ligeramente su peso, dentro del total de ingresos, un 0,69%. Ello es debido al incremento de la recaudación prevista del IBI (57,26%) y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (115,45%), siendo el incremento global de los impuestos directos de un 32,21%, todo ello motivado como consecuencia de la revisión catastral que se está llevando a cabo por el Ministerio de Hacienda. No obstante, en el presupuesto se prevé una limitación de tal incremento mediante la aplicación de una bonificación que circunscriba el mismo a un aumento máximo del 6% sobre la cuota líquida del ejercicio anterior.

El peso de la recaudación de los impuestos indirectos sobre el total presupuestado se incrementa en un 1,65%, Debido al aumento de la recaudación estimada del IPSI Importación (6,36%) e IPSI Operaciones Interiores (21,02%); todo ello como consecuencia de la aplicación de la Ley 53/2002, del 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social para 2003. Cabe resaltar en este punto el incremento del IPSI aplicable a la obra pública, que pasará, tras la oportuna modificación de la norma que lo regula del 4% al 8% (excluida la vivienda).

La recaudación por tasas y otros ingresos incrementa su peso sobre el total un 0,74%, destacando la incorporación de una tasa independiente que grava el

depósito y tratamiento de residuos y la reducción del 50% de tasa de mercado. Su crecimiento se estima en un 33,07%.

Las transferencias corrientes aumentan su peso un 2,96% con respecto al año anterior. En el 2004 estas transferencias se han incrementado un 17,85%, basado dicho incremento en la participación en los tributos del Estado (5,07%) y de transferencias varias con un 23,36%.

La estimación por recaudación de los recursos tributarios crece un 10,94%. Si bien cabe destacar en este sentido:

La compensación tributaria procedente de los Presupuestos Generales del Estado se estima que aumentará un 54,55% con respecto al ejercicio anterior.

Por lo tanto, los ingresos fiscales netos crecerían en términos reales, en torno al 1,58%.

La proporción que representa los ingresos fiscales sobre el total de ingresos corrientes disminuye en el 5,66% para el total de recursos tributarios y en el 1,3% para los ingresos fiscales netos.

Todo ello refleja la situación de crisis económica y la alta dependencia de las aportaciones del Estado.

4º.- El capítulo de gastos crece un 4,46%, destacando por su peso en primer lugar, el gasto de personal (30,36% sobre el total), seguido de los gastos de bienes corrientes y servicios (23,58%), las transferencias corrientes (18,47%) y las inversiones reales (17,97%).

Este crecimiento del 4,46% responde a un incremento de los gastos corrientes de un 12,35% mientras que los gastos de capital disminuyen un 12,31%. El incremento reseñado en gastos corrientes se debe al aumento de las transferencias corrientes (18,29%) y en gastos en bienes corrientes y servicios (15,71%), así como los gastos de personal (8,58%), todo ello unido al notable descenso de los gastos financieros en un (34,82%).

El peso de los gastos de personal ha crecido un 1,14% respecto al presupuesto del año anterior. Dicho aumento está motivado principalmente por el incremento de las partidas de personal funcionario (25,99%) y otro personal (37,19%). Cabe destacar en este capítulo la reducción de la remuneración de altos cargos en un 44,58% y la de personal laboral (- 80%), esta última minoración es debida al proceso de funcionarización del personal laboral llevado a cabo por la Ciudad.

Los gastos de bienes y servicios se ha incrementado un 15,74% respecto al año 2003, principalmente por el incremento de gastos que van dirigidos al área de fomento, que crece un 20,52%, educación (20,65%), asuntos sociales (29,74%) y medio ambiente (21,76%). El peso de este capítulo supone el 23,58% del total de gastos, porcentaje superior al del 2003 (21,28%).

En cuanto al descenso de los gastos de capital, se debe fundamentalmente a la caída en las transferencias de capital y el capítulo de las inversiones reales.

Las transferencias corrientes se han incrementado un 18,32%, destacando la partida de actuaciones estratégicas por valor de 3.000.000 € y el incremento de las asignaciones a OBIMACE y ACEMSA. El peso de esta partida se ha incrementado en dos puntos respecto al presupuesto anterior.

Las inversiones reales han caído un 12,19% respecto al ejercicio anterior,

aunque esto es debido al carácter plurianual del propio plan (2004-2007). Es importante reseñar que se mantiene el esfuerzo inversor calculado anualmente con un leve incremento medio del 0,9%.

5.- En el presupuesto de 2004, al igual que en el del 2003, se mantiene la misma estructura porcentual de cada una de las áreas sobre el total del gasto.

Dentro de la Consejería de Presidencia es de destacar el incremento del capítulo I, fundamentalmente por el aumento en el conjunto de las obligaciones adquiridas por la ciudad. La Consejería de Gobernación reduce sus gastos corrientes en un 1,12% respecto al ejercicio anterior, debido principalmente a la reducción del capítulo II.

El área de Fomento crecerá en este ejercicio un 20,52% como consecuencia de los trabajos de revisión del PGOU y la contemplación en las cantidades precisas de los créditos previstos para atender los suministros de energía eléctrica, tanto en alumbrado público como en dependencias de la Ciudad.

El área de Medio Ambiente es una de las áreas cuyas previsiones de gastos experimenta un mayor crecimiento (21,76%) y ello por causas, sobre todo, a las transferencias corrientes a OBIMASA, OBIMACE y ACEMSA.

Economía y Hacienda experimenta un aumento de los gastos corrientes por razón de la mayor dotación necesaria para atender el cumplimiento de diversas sentencias.

El área de Educación crece un 20,65%, como consecuencia de la ampliación de las actividades educativas en el medio escolar (Convenio MECD) y la implantación de la Escuela Universitaria Informática de Gestión.

El área de Asuntos Sociales ocupa el primer lugar en la clasificación de incrementos de gasto, concretamente un 29,74% destinado dicho aumento principalmente a favorecer la cohesión social y la lucha contra la marginalidad.

6º.- El Consejo Económico y Social considera que en el proyecto de presupuesto que se informa se atienden algunas recomendaciones que figuran en el Dictamen del Proyecto de Presupuesto 2003 de la Ciudad Autónoma de Ceuta, destacando el cumplimiento total de las referentes a la reducción del coste de cargos públicos de la Ciudad Autónoma de Ceuta, la intensificación de los esfuerzos para la cobertura de los déficit sociales y la puesta en marcha de un estudio sobre el perfeccionamiento y mejora de Impuesto sobre la Producción, Servicios e Importación. Así mismo, el CES considera atendidas parcialmente las recomendaciones relativas a la introducción de bonificaciones y exenciones de tasas a favor de las economías más débiles (reducción de la tasa de mercado) y la articulación de medidas que contribuyan al sostenimiento del sector comercial.

Las recomendaciones que, a juicio de éste Órgano Consultivo, no han sido atendidas, serán objeto de recomendaciones en este Dictamen.

III.- RECOMENDACIONES

1. El CES considera urgente adoptar medidas extraordinarias que sirvan para reactivar y estabilizar la actividad económica de nuestra ciudad, sumida en una crisis económica alargada en el tiempo, a fin de conseguir en el menor plazo posible un mayor nivel de autosuficiencia, que disminuya nuestra dependencia de las aportaciones del Estado y ayude al crecimiento de la economía real.

2. Dada la especial precariedad en la que se encuentra el sector comercial, el CES estima que es necesario profundizar y acelerar las medidas puestas en

marcha en este documento presupuestario tendentes a la reactivación de este sector.

3. El CES constata el notable incremento del gasto social derivado de nuestra posición como ciudad frontera de Europa y, entiende que la Ciudad debe hacer los esfuerzos necesarios para que las Instituciones Europeas y el Estado asignen los recursos necesarios para hacer frente a esta demanda, sin perjuicio de que el CES siga considerando imprescindible cubrir dichas necesidades.

4. El CES manifiesta su inquietud ante la negociación inminente para la asignación de los recursos comunitarios, a partir del ejercicio 2007, motivada por la reciente ampliación de la Unión Europea a 25 Estados, lo que conllevará sin duda una mayor redistribución de los citados fondos y, atendiendo al peso que estos recursos suponen en la actividad presupuestaria de la ciudad, se recomienda que se instrumenten los mecanismos necesarios para garantizar las relaciones y contactos necesarios con las distintas Administraciones europeas y española, potenciando la presencia de nuestra ciudad en la Unión Europea, paliando con ello los efectos de la ampliación.

5. Se insiste en la conveniencia de regular normativamente la concesión de prestaciones sociales, acceso a las ayudas públicas y las subvenciones a organizaciones y asociaciones de carácter social, laboral y empresarial, priorizando las que tengan un contenido social y económico.

6. Constata el CES que se ha puesto en marcha el estudio sobre el Impuesto sobre la Producción, Servicio e Importación, por lo tanto el año 2004 es un buen momento para implantar las modificaciones de esta figura impositiva, además de profundizar en el perfeccionamiento de todas las figuras impositivas que constituyen nuestro régimen fiscal.

7. Considera este Consejo que la Ciudad debe incrementar en la medida de lo posible el esfuerzo en materia de políticas activas de empleo.

8. El CES estima que urge llevar a cabo un proceso de reestructuración y racionalización de los recursos humanos de la Ciudad Autónoma, incidiendo en la reducción de la temporalidad. No obstante, por la importancia del capítulo I en el global de los presupuestos se cree necesario, en la línea de la recomendación de la Intervención de la Ciudad, una gestión rigurosa y estricta de los gastos de personal que no desequilibren el documento presupuestario.

9. El CES recomienda que se optimicen todos los recursos presupuestarios procurando la contención del gasto, evitando así desviaciones sobre las consignaciones presupuestadas.

IV.- CONCLUSIONES

El CES, con las observaciones y recomendaciones antes expresadas y reiterando una vez más su preocupación, compartida por todos los sectores e instituciones de la Ciudad por la persistencia en la situación de crisis económica, valora positivamente el Proyecto de Presupuesto de la Ciudad Autónoma de Ceuta para el ejercicio 2004.

Ceuta, a 21 de octubre de 2003.

El Presidente

La Secretaria General

Basilio Fernández López

M^a Dolores Pastilla Gómez