

DICTAMEN 3/2007, SOBRE EL "PROYECTO DE
PRESUPUESTO GENERAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE
CEUTA
PARA EL EJERCICIO 2008"

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 de urgencia en el mismo establecido, la Comisión Permanente, en la sesión celebrada en el día de hoy, aprueba por unanimidad el siguiente:

D I C T A M E N

I.- ANTECEDENTES

El día 14 de noviembre de 2007 tiene entrada en el Registro de este Consejo un escrito del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Ceuta por el que se solicita, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 77.1 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta y 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

“Proyecto de Presupuesto de la Ciudad Autónoma de Ceuta para el ejercicio 2008”. A dicho escrito se acompañaba la documentación correspondiente (formato CD):

- Memoria
- Resumen general Ingresos – Gastos
- Presupuesto de ingresos
- Presupuesto de gastos
 - Clasificación económica
 - Clasificación por Programas
- Presupuesto general consolidado
- Bases para la estimación de los ingresos
- Relaciones de personal
- Bases de ejecución
- Informe del Interventor
- Informe cálculo carga financiera
- Cuadro financiación capítulos VI y VII
- Estimación anualidades préstamos
- Memoria y Programas
- Plan de inversión y financiación período 2008-2013
- Anexo 1: Presupuesto sociedades y organismos autónomos.
 - ACEMSA
 - PROCESA
 - EMVICESA
 - SERVICIOS TURÍSTICOS DE CEUTA SL
 - RADIO TELEVISIÓN CEUTA
 - OBIMASA
 - OBIMACE
 - AMGEVICESA
 - CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
 - INSTITUTO CEUTÍ DE DEPORTES
 - RESIDENCIA DE LA JUVENTUD
 - INSTITUTO DE ESTUDIOS CEUTIES
 - PATRONATO DE MÚSICA
 - OO AA SERVICIOS TRIBUTARIOS
- Anexo 2: Liquidación del Presupuesto 2006
- Anexo 3: Avance liquidación Presupuesto 2007
- Anexo 4: Plan de Inclusión social

- Anexo 5: Plan de Igualdad
- Anexo 6: Plan Ceuta Joven
- Anexo 7: Plan de Salud

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 14 de noviembre de 2007. En la citada Comisión de Trabajo se acordó que personal técnico de la Consejería compareciera ante ella al objeto de informar sobre determinados aspectos de la documentación remitida.

El día 21 de noviembre de 2007, se reúnen los miembros de la Comisión de Trabajo con una Técnico de la Consejería de Hacienda. En dicha reunión la interlocutora expuso la metodología y los criterios de elaboración de los presupuestos 2008, atendiendo diligentemente además a las consultas realizadas por los integrantes de la Comisión.

La Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, reunida el día 22 de noviembre elaboró la propuesta de dictamen.

II.- CONSIDERACIONES

1. El escaso margen temporal con el que en los últimos años viene contando este Consejo para dictaminar el Proyecto de Presupuesto de la Ciudad Autónoma, dificulta el análisis pormenorizado de un documento que por su especial complejidad y trascendencia requeriría un plazo mayor, de al menos veinte días, para llevar a cabo la referida tarea.

Consideración que se transmite al Consejo de Gobierno a fin de que en años sucesivos articule las medidas necesarias para hacerla efectiva.

2. El Consejo Económico y Social constata con preocupación que muchas de las recomendaciones que se expusieron en el anterior dictamen de presupuesto para el año 2007 no han sido atendidas en el presente documento y en especial, las referidas a los gastos de personal, altos cargos y personal eventual.

3. Con carácter general, se observa en el mismo un incremento de los gastos de índole social, haciendo especial hincapié en el diseño de un Plan de Inclusión Social, un Plan de Igualdad, el Plan Ceuta Joven y un Plan de Salud. Asimismo se incrementa la inversión media anual y la dotación en equipamientos básicos en barriadas. Por último, hay que destacar que por primera vez se dota un Fondo de Fomento para la Eliminación de Barreras Arquitectónicas, cumpliendo con ello la ordenanza municipal sobre accesibilidad y en consonancia con las recomendaciones dadas por este Órgano en el informe que se hizo sobre dicha materia.
4. La Consejería de Hacienda para el cálculo de las partidas de ingresos ha tomado como base la recaudación real y efectiva de los primeros nueve meses del ejercicio 2007, proyectada al año completo. Los importes resultantes se han aumentado, por un lado, en el incremento del 3,5% del PIB estimado por el Ministerio de Economía y Hacienda y por otro, un incremento del 2,2% correspondiente al IPC armonizado del mes de agosto, publicado por el INE, todo ello en aplicación del artículo 94.4 de la vigente Ordenanza Fiscal General de Ceuta.

Los ingresos presupuestados para el año 2008 alcanzan los 247.498.755,86 €, lo que supone un incremento interanual del 11,75%, superior al incremento del 8,61% del año anterior y muy superior al 1,48% del ejercicio 2006. Al trasladar este análisis al presupuesto consolidado con todos los organismos autónomos y sociedades mercantiles, se extrae que el incremento interanual es similar, pasando de 261.478.093,63 € en el año 2007 a 290.422.495,22 € en el año 2008, lo que supone un incremento de casi el 11,07%. El 64,26% de los ingresos consolidados tienen un origen local, frente al 66,72% del ejercicio 2007, sin olvidar que parte de los ingresos de origen local provienen de la compensación estatal por la caída de la recaudación del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI). De los ingresos consolidados de origen estatal o comunitario, se debe destacar que se han incrementado de forma interanual un 19,27%, principalmente por el incremento de las transferencias.

Los ingresos corrientes consolidados aumentan un 13,35%, debido al aumento de las transferencias corrientes provenientes del Estado, en aplicación de lo expuesto en el párrafo anterior, al incremento de la partida de Impuestos Indirectos en general y el IPSI en particular y a un aumento considerable (más del 40%) de las tasas y otros ingresos.

Los ingresos de capital consolidados se incrementan un 3,91%, cifra muy alejada del aumento del 12,49% del ejercicio anterior, destacando las reducciones interanuales de los capítulos "enajenaciones de inversiones reales" y del "pasivo financiero".

La diferencia entre los ingresos corrientes consolidados y los gastos corrientes consolidados es de 16.701.961,65€, frente a los 9.956.381,38 € del presupuesto 2007, aumentando por tanto el ahorro técnico.

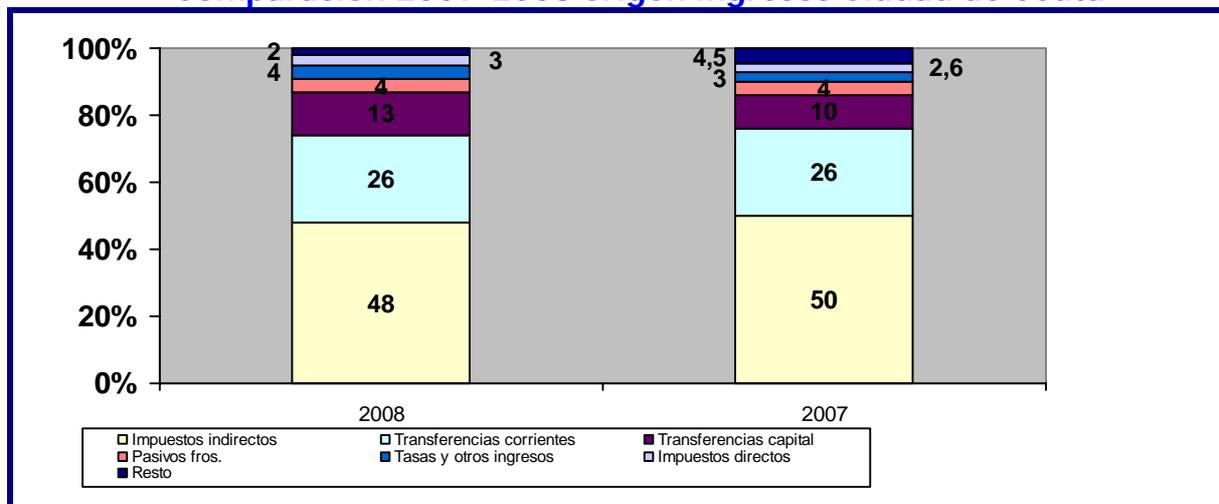
5. Del estudio de los capítulos de ingresos de la Ciudad Autónoma de Ceuta se deduce que los impuestos directos aumentan en la misma proporción que en el ejercicio precedente, aproximadamente un 12%. Los impuestos indirectos crecen un 7,68% de forma interanual, las tasas y otros ingresos experimentan una espectacular subida del 40,62%, cifra muy alejada del 7,59% del presupuesto 2007. Las transferencias corrientes se incrementan un 10,99%, casi ocho puntos porcentuales menos que en el ejercicio previo. Los ingresos patrimoniales prácticamente permanecen en los mismos niveles, las enajenaciones de inversiones reales sufren un retroceso del 37,29% (segundo año consecutivo de retroceso) y las transferencias de capital aumentan de forma significativa con un 41,56%. Por último, los pasivos financieros se incrementan un 4,11% y los activos financieros no han visto variar su asignación respecto al presupuesto anterior.

Cabe reseñar en este apartado que el incremento de los ingresos derivados de los impuestos indirectos se debe principalmente al IPSI en cada una de sus modalidades. En este apartado hay que hacer referencia a que parte del ese incremento corresponde a la subida del tipo de gravamen asignado a obra pública, puesto que en 3 años ha pasado de tributar de un 4% a un 10%.

Por último, el significativo incremento de las tasas y otros ingresos se explica, entre otros motivos, por el cambio de gestión y de modelo de referencia de las tasas por prestaciones de servicios de alcantarillado y recogida de residuos sólidos urbanos y por la aparición de nuevas tasas de "retirada de neumáticos fuera de uso" y la nueva tributación de las "empresas prestadoras de servicios de telefonía móvil".

El peso específico de cada una de las partidas del capítulo de ingresos sobre el total es muy dispar, encontrándonos que de cada 100 € que ingresa la Ciudad 48 euros son obtenidos por la recaudación de impuestos indirectos (en el ejercicio 2007 suponían 50 euros), 26 euros de transferencias corrientes, 13 euros de transferencias de capital, 4 euros de pasivos financieros, 4 euros por tasas y otros ingresos (3 € fueron en el 2007), 3 euros aportaría el capítulo de impuestos directos y 2 euros por el resto de conceptos.

Comparación 2007-2008 origen ingresos Ciudad de Ceuta

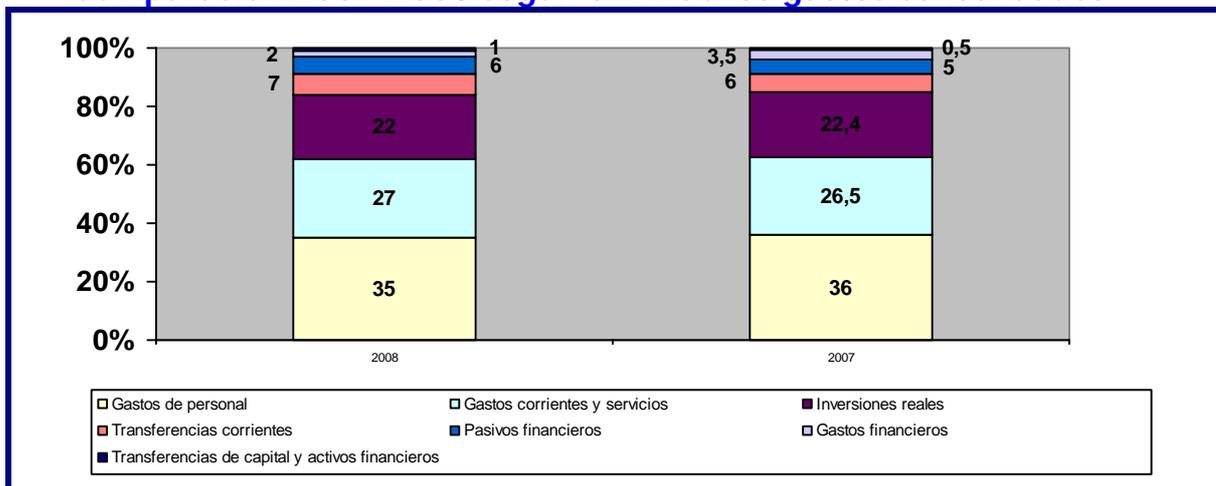


6. Al analizar los gastos desde un punto de vista consolidado, se puede concluir que los gastos de personal de la Ciudad Autónoma de Ceuta y de sus Organismos y Empresas dependientes aumentan un 7,20%, los gastos de bienes corrientes y servicios aumentan un 15,34% (casi el doble que en el ejercicio 2007), los gastos financieros disminuyen un 22,86% (frente al incremento del 26% del año anterior), las transferencias corrientes aumentan un 28,46%, las inversiones reales crecen un 8,33%, las transferencias de capital experimentan una subida del más del doble de la cantidad asignada en el presupuesto

precedente, los activos financieros suben un 8,72% y los pasivos financieros un 28,23%.

De cada 100 euros de gasto consolidado 35 euros se destinan a gastos de personal (uno menos que el año anterior), 27 euros corresponden a gastos corrientes y servicios, 22 euros tienen como objeto inversiones reales, 7 euros transferencias corrientes, 6 euros a pasivos financieros, 2 euros a gastos financieros y el euro restante se lo reparten las transferencias de capital y los activos financieros. Los gastos corrientes consolidados representan el 75,84% del total de gastos.

Comparación 2007-2008 según el fin de los gastos consolidados



Del presupuesto de gastos de las Empresas dependientes hay que destacar, por el montante económico, el presupuesto de PROCESA con 29.335.213,51 euros, seguido de EMVICESA con 23.389.153,62 euros y ACEMSA con 18.240.775,01 euros. Mención aparte merece el presupuesto de OBIMACE puesto que alcanza los 10.236.820 euros, lo que supone un incremento del 31,72% respecto a su asignación anterior. Dentro de los Organismos Autónomos destacamos el presupuesto del Instituto Ceutí de Deportes con 5.276.162 euros, el nuevo organismo autónomo constituido por Servicios Tributarios de Ceuta con 4.155.200 euros y el Patronato de Música con 1.440.971 euros.

Al analizar la partida de gastos de personal consolidada se extrae que los servicios tributarios de Ceuta experimentan un incremento del

64% principalmente por la absorción para su plantilla de funcionarios de la Ciudad Autónoma de Ceuta. También merece especial consideración en este apartado que salvo Acemsa, Ciudad Autónoma de Ceuta y el CES, el resto de empresas municipales y organismos autónomos han visto incrementado sus gastos de personal por encima del IPC y, en algunos casos muy por encima del 10%.

7. De los 247.498.755,86 euros de gasto de la Ciudad Autónoma de Ceuta, el 29,78% corresponden a la Consejería de Presidencia, el 19,31% a Medio Ambiente, el 16,59% a Hacienda, el 9,89% Economía, Empleo y Turismo, el 7,80% Educación, Cultura y Mujer, 4,18% Asistencia Social, el 3,03% Fomento, 2,85% Juventud, Deportes y Nuevas Tecnologías, 2,65% Sanidad, el 1,88% Gobernación, 1,73% Comunicación y el 0,31% Presidencia.

Del análisis de los capítulos de gastos de la Ciudad Autónoma de Ceuta se destaca que los gastos de personal aumentan un 2,69% respecto al presupuesto anterior, los gastos de bienes corrientes y servicios se incrementan un 15,49%, los gastos financieros suben un 11,07%, las transferencias corrientes experimentan una subida del 17,42% (casi el triple que el ejercicio 2007), las inversiones reales rompen la tendencia de decrecimiento 2005/2007 con un incremento del 35,27%, las transferencias de capital disminuyen un 5,41% (hay que recordar la espectacular subida del 116,64% del año anterior), los activos no han variado y pasivos financieros aumentan un 4,10%.

Las asignaciones destinadas a los costes de los órganos de gobierno, compuesto tanto por la remuneración de altos cargos como por las retribuciones de personal eventual y grupos políticos, ha crecido de forma interanual un 10,57% (el año anterior subió un 9,17% respecto al año 2006).

8. El Presupuesto para el ejercicio 2008 recoge un plan plurianual (2007-2013) de inversiones dotado con la cantidad 407.997.462,13 €. Asimismo la Ciudad estima que ese montante se verá complementado con una serie de inversiones inducidas como son los 12.200.000 € del Estado, 323.000.000 € en viviendas privadas y 12.083.000 € por el sector empresarial.

El plan de inversiones se articula en siete ejes, destinándose durante el año 2008 al eje 1 "vías públicas e infraestructura urbana" 38.114.869 euros, al eje 2 "medio ambiente" 8.580.000 euros, para el eje 3 "patrimonio histórico, cultural y natural" 9.300.993,71 euros, al eje 4 "actuaciones de impacto positivo en actividades económicas" 19.976.573,53 euros, el eje 5 "instalaciones deportivas" 4.500.000 euros, el eje 6 "viviendas" 33.800.000 euros y por último, 3.242.595,82 euros se destina al eje 7 "instalaciones y equipamientos servicios públicos", lo que representa un montante total de 117.515.032,06 euros.

III.- RECOMENDACIONES

1. El CES considera imprescindible reiterar la necesidad de que se incrementen los esfuerzos presupuestarios destinados a la reactivación económica, que coadyuve a la mejora general del tejido económico local dado el estado de debilidad que sigue mostrando la economía de la ciudad y que permita en un futuro una mayor autosuficiencia financiera de la institución, reduciendo la dependencia de los Presupuestos Generales del Estado. Para ello considera que deberían dedicarse mayores recursos presupuestarios para paliar el descenso de la aportación europea con mayor grado de financiación propia en las inversiones cofinanciadas, así como para la puesta en marcha de nuevos sectores de actividad que reduzcan el desequilibrio actual de la estructura de la economía local.

En este sentido el Consejo cree necesario que la Ciudad Autónoma realice las gestiones y esfuerzos necesarios para dotar de seguridad jurídica, de la que actualmente carece, el sistema de las reglas de origen, de forma que haga fiable la inversión en la ciudad.

Finalmente, se recomienda encarecidamente se acelere el proceso de aprobación del nuevo Plan General de Ordenación Urbana, por considerar que constituye un elemento decisivo para impulsar la reactivación económica de nuestra ciudad.

2. A la vista del incremento de determinados tributos y tasas, el CES recomienda que en las circunstancias económicas actuales las

reformas tributarias que se acometan sean suficientemente motivadas, se traten en el marco de una reforma tributaria general y cuenten con una participación más significativa de los órganos consultivos de la Ciudad.

3. El CES entiende que es necesaria una planificación a largo plazo de la política de personal que racionalice el coste del capítulo I del presupuesto. En ese sentido, aunque valora los esfuerzos realizados por la Ciudad hasta la fecha, para diseñar una política de gastos de personal sobre la base de criterios técnicos y racionales, consideramos que se debe completar el proceso para lo que es imprescindible la elaboración e implantación de la Relación de Puestos de Trabajo. Este esfuerzo se ha de trasladar también a los diferentes organismos autónomos y empresas municipales, en aras todo ello de una decidida apuesta por un mayor equilibrio presupuestario.
4. Este Órgano consultivo considera que la Ciudad debe acometer de forma seria y decidida un reajuste de los costes de los órganos de gobierno y de las asignaciones a los grupos políticos, con el objetivo de frenar las tendencias alcistas que se advierten en el documento presupuestario. En cualquier caso se estima que los incrementos presupuestarios en este apartado no deberían exceder de la media del incremento del capítulo I del presupuesto consolidado, como sucede en el actual.

En cuanto al personal eventual, su contratación debe ser restrictiva y someterse fundamentalmente a criterios de eficacia y capacidad para el puesto a desempeñar.

5. El CES entiende que subsiste la necesidad de incrementar el grado de autosuficiencia financiera de las empresas municipales, siempre y cuando su objeto social lo permita, mediante la mejora de la captación de recursos propios.

Por otro lado, a la vista del aumento de las transferencias públicas a las distintas empresas municipales que inciden en el incremento de sus presupuestos (por ejemplo: RTVCE un 24,92%, AMGEVICESA un 36,96%, etc.), se recomienda que se realice un análisis exhaustivo de

las mismas al objeto de buscar fórmulas para mejorar su nivel de autofinanciación.

6. Pese a que la carga financiera ha disminuido en dos puntos, según los documentos aportados por la Ciudad, el Consejo considera necesario seguir en esta línea de reducción de dicha carga.
7. El CES recomienda que se establezcan de manera efectiva mecanismos de evaluación y seguimiento permanente de las diferentes medidas para la reactivación económica que se contemplan en el presupuesto, y otras que puedan implementarse en el futuro, a través de este Órgano, ya que no se han puesto en marcha pese haberlo recomendado en el dictamen anterior.

IV.- CONCLUSION

El CES, con las observaciones y recomendaciones antes expresadas, valora positivamente el Proyecto de Presupuesto de la Ciudad Autónoma de Ceuta para el ejercicio 2008.

Ceuta, a 22 de noviembre de 2007

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

Basilio Fernández López

María Dolores Pastilla Gómez